

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2020

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD
**MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2020**

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 800-2021

Colección Memorias
Número 28

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2021

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2019

Derechos reservados conforme a la Ley:

Consejo Económico y Social.

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.

Tel.: 91 429 00 18

E-mail: publicaciones@ces.es

Información Internet: www.ces.es

ISBN: 978-84-8188-400-5

Depósito legal: M-17823-2021

Preimpresión: Cofás Artes Gráficas

C/ Juan de la Cierva, 58 (Pol. Ind. Prado de Regordóño)
28936, Móstoles (Madrid)

Imprime: Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2020

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 26 de mayo de 2021

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Antón Costas

Presidente del Consejo Económico y Social XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 69

INTRODUCCIÓN 71

1. CONTEXTO INTERNACIONAL 74

1.1. Marco económico y geopolítico 74

1.2. Economía y comercio mundial 82

1.2.1. Economía internacional 83

1.2.2. Comercio mundial 91

2. UNIÓN EUROPEA 95

2.1. Situación económica 96

2.2. Política económica de la UE 107

2.2.1. Respuesta europea a la pandemia en el corto plazo 107

2.2.2. El Plan de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea 119

2.3. Marco institucional y gobernanza 124

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 131

3.1. Situación y política económica y perspectivas 133

3.1.1. La economía española en 2020 133

3.1.2. Política económica 139

3.1.3. Previsiones económicas para 2021 y 2022 150

3.2. Estrategias de largo plazo: innovación, transformación digital y transición ecológica 155

3.2.1. Innovación 155

3.2.2. Digitalización de la economía española 160

3.2.3. Transición ecológica 168

3.3. Sectores productivos 176

3.3.1. Sector primario 178

3.3.2. Industria	187
3.3.3. Energía	192
3.3.4. Construcción	196
3.3.5. Servicios	199
3.4. Sector financiero	211
3.5. Agregados de la demanda	227
3.5.1. Demanda interna	229
3.5.2. Sector exterior	237
3.6. Financiación de la economía	247
3.6.1. Posición financiera interna	248
3.6.2. Posición financiera externa	254
3.7. Distribución funcional de la renta	257
3.8. Inflación y precios	264
3.9. Sector público	272
CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES	289
INTRODUCCIÓN	291
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO	294
1.1. Contexto internacional	294
1.1.1. Impacto del COVID-19 en el empleo mundial y respuesta de las políticas de empleo	294
1.1.2. La Unión Europea en el contexto de la pandemia. Situación del empleo y respuestas	306
1.2. Mercado de trabajo en España 2020: el año del COVID-19	313
1.2.1. Panorama general	314
1.2.2. El desigual impacto de la pandemia	320
1.2.3. Concentración sectorial y ocupacional de los efectos	324
1.2.4. Situaciones profesionales. Impacto sobre el empleo temporal	337
1.2.5. Los flujos de entrada y salida en el empleo	345
1.3. Política de empleo	350
1.3.1. Novedades y debates en las políticas activas en España	352
1.3.2. Gasto en política de empleo	371
1.3.3. Servicios y programas de políticas activas	380
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES	397
2.1. Diálogo social	398
2.1.1. Unión Europea	398
2.1.2. España	406
2.2. Negociación colectiva y solución de los conflictos laborales	437
2.2.1. Panorama de la negociación colectiva	437

2.2.2.	Evolución de la conflictividad por huelgas	456
2.2.3.	Solución extrajudicial de los conflictos	463
2.3.	Marco normativo, control administrativo y tutela judicial	474
2.3.1.	Panorama normativo laboral	474
2.3.2.	Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	490
2.3.3.	Actividad de la jurisdicción social	502
2.4.	Prevención de riesgos laborales	505
2.4.1.	Estrategias de actuación y otras iniciativas	505
2.4.2.	Evolución de la siniestralidad laboral	520
CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL		531
INTRODUCCIÓN		533
1.	CONDICIONES DE VIDA Y POLÍTICAS DE BIENESTAR	537
1.1.	Condiciones de vida y situación económica de los hogares	537
1.2.	Educación	556
1.2.1.	Panorama general del sistema: principales retos estructurales	557
1.2.2.	Impacto de la pandemia en la educación	570
1.3.	Acceso a la vivienda	587
1.3.1.	Mercado y accesibilidad a la vivienda en el contexto de la pandemia	587
1.3.2.	Vivienda social y medidas contra la exclusión residencial	601
1.4.	Sostenibilidad ambiental y condiciones de vida	610
1.4.1.	COVID-19 y medio ambiente: retos y oportunidades	611
1.4.2.	Calidad de vida y del entorno: situación y perspectivas	621
1.5.	Consumo y protección de los consumidores y usuarios	632
1.5.1.	Evolución de las pautas de consumo	632
1.5.2.	Protección de los consumidores y usuarios	640
2.	PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL	642
2.1.	Panorama general del sistema de protección social	643
2.2.	Seguridad social y previsión social complementaria	655
2.2.1.	Un año intenso en iniciativas y reformas	655
2.2.2.	La situación financiera de la Seguridad Social	668
2.2.3.	Pensiones y pensionistas: nivel contributivo	679
2.2.4.	El nivel no contributivo de la Seguridad Social: la creación del IMV	690
2.2.5.	La previsión social complementaria	707

2.3.	Protección por desempleo y cese de actividad	718
2.3.1.	Respuesta a la crisis y protección por desempleo: visión de conjunto	718
2.3.2.	Alcance del sistema de protección por desempleo durante la pandemia	725
2.4.	Protección de la salud y sistema sanitario	745
2.4.1.	Salud y atención sanitaria: el impacto del coronavirus	746
2.4.2.	Calidad y financiación del sistema	766
2.5.	Atención a la dependencia	773
2.6.	Inclusión social e igualdad de oportunidades	789
2.6.1.	Servicios sociales y políticas de inclusión social	792
2.6.2.	Género, igualdad y corresponsabilidad: impacto del COVID	804
ÍNDICES		809
ÍNDICE DE CUADROS		811
ÍNDICE DE RECUADROS		815
ÍNDICE DE GRÁFICOS		818

PRESENTACIÓN

Antón Costas

Presidente del Consejo Económico y Social

La COVID-19 es el «parte aguas» de este inicio del siglo **xxi**. A la vez que ha provocado una crisis de salud pública y económica de dimensiones globales —de una intensidad desconocida desde la Segunda Guerra Mundial—, la pandemia ha impulsado también un significativo cambio en la mentalidad política-económica, tanto en Estados Unidos como en Europa y otras democracias de corte occidental. Este cambio de mentalidad trae a su vez una nueva actitud favorable a la experimentación con nuevas políticas e instituciones capaces de responder a los viejos retos de la desigualdad y a los nuevos desafíos relacionados con el cambio tecnológico, el cambio climático y el cambio geopolítico.

Este clima de cambio político-económico recuerda de alguna forma al que se produjo en los años treinta y cuarenta del siglo pasado, en los que en medio de la «Gran Depresión» se comenzaron a poner las bases del contrato social («New Deal») del siglo **xx**. Está aún por ver si esta nueva mentalidad y actitud experimentadora permanecerán más allá de la fase crítica de la crisis, cuando se consolide la recuperación. Pero muchos elementos de la política de la Unión Europea y de la Administración Biden sugieren que estamos ante un nuevo «parte aguas» de la historia de las democracias de corte occidental que traerá un nuevo contrato social del siglo **xxi**.

Esta *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2020*, aprobada por el Pleno del Consejo Económico y Social de España el 26 de mayo de 2021, refleja también ese cambio de mentalidad político-económica y la actitud experimentadora de nuevas políticas e instituciones que ha tenido lugar en la economía española bajo la pandemia. Con la contención en la expresión que exige esta presentación, hay tres enseñanzas que emergen de la lectura de esta Memoria.

La primera es que el **diálogo social** está siendo un instrumento eficaz para enfrentarse a los efectos de la crisis y suavizar sus impactos sociales y empresariales. A diferencia de lo que había ocurrido en todas las recesiones anteriores, en esta ocasión la caída del empleo ha sido mucho menor que el desplome experimentado por la actividad económica, el mayor en más de ochenta años.

Este es un rasgo nuevo de la economía española. El diálogo social tripartito practicado desde el inicio de la crisis ha permitido llegar a acuerdos que han significado un reparto equilibrado de los costes de la crisis entre Estado, empresas y trabajadores. Las medidas adoptadas desde el inicio de la crisis han estado orientadas, por un lado, a mantener el empleo, la renta de los hogares y a mitigar las pérdidas de ingresos de

los colectivos más vulnerables. Por otro, a garantizar la liquidez de las empresas para preservar las capacidades empresariales.

En este sentido, el año 2020 ha sido de concertación social. Hay que remontarse muchos años atrás, incluso décadas, para encontrar un uso tan intenso de este instrumento. El acuerdo social ha permitido afrontar la emergencia de la COVID-19. Los ERTE han tenido un claro papel protector del empleo y de las capacidades de las empresas. También han hecho posible introducir nuevas regulaciones de las relaciones laborales en ámbitos que ya estaban afectados por tendencias de cambio preexistentes, como en el caso del trabajo a distancia o de los *riders*.

Todos los ámbitos de las relaciones laborales han acusado el impacto de la pandemia. Se manifiesta en una disminución de las grandes cifras: convenios firmados, huelgas llevadas a cabo, conflictos tramitados, litigios sociales resueltos, etc. En parte es el resultado de las restricciones y limitaciones de actividad provocadas por la pandemia, pero también de que el sistema se ha mostrado resiliente, apoyado en instrumentos y procedimientos como el propio diálogo social, la autonomía colectiva de los agentes sociales y las instituciones laborales.

La segunda enseñanza que refleja esta Memoria es que la COVID-19 va a dejar **cicatrices sociales** profundas, con riesgo de que se cronifiquen si no reciben una respuesta acertada y rápida por parte de las políticas sociales. La pérdida de escolaridad puede significar daños permanentes para los niños y niñas, en términos de menores ingresos y de oportunidades de empleo a lo largo de sus vidas. A la vez, la productividad de la economía puede resentirse. El abandono escolar puede ahondar una brecha ya existente. También la autonomía laboral de las mujeres puede verse afectada, disminuyendo la oferta total de trabajo en la etapa post pandémica. En un sentido general, la pandemia ha profundizado las brechas sociales preexistentes: desigualdad de ingresos y de oportunidades, la brecha digital, la brecha educativa, vivienda, calidad del entorno medioambiental, de género, de edad y de origen. Estas brechas nuevas y viejas comprometen la cohesión social y la creatividad y productividad de la economía.

Estas cicatrices sociales aconsejan invertir en justicia social. Tenemos que cambiar el lenguaje que utilizamos. No se trata de hacer un mayor gasto social improductivo, sino de una inversión social con importantes retornos sociales y económicos. Contrariamente a lo que fue un dogma en economía durante los últimos cuarenta años, la investigación económica reciente ha demostrado que una sociedad más justa favorece una economía más sana, resiliente y sostenible. Esta es una nueva epifanía económica que favorece la inversión en equidad sin merma de la eficiencia.

La evidencia empírica contenida en esta Memoria muestra que la intervención del sector público ha atemperado en buena medida la caída de los ingresos de las familias. Aún es demasiado pronto para evaluar el impacto en términos de prevención del riesgo de pobreza y de exclusión social. En todo caso, se necesita una estrategia integral de cohesión social que actúe sobre los factores causales que están en el origen de la vulnerabilidad.

La pandemia ha supuesto un test de estrés para todas las áreas de las políticas de bienestar, como la protección y la inclusión social, en un momento en el que todavía no se habían recuperado del todo de los efectos de la crisis anterior. Como sucede cuando baja la marea, que deja ver los peligros que estaban ocultos durante la pleamar, la crisis pandémica ha permitido ver la necesidad de priorizar dimensiones de la protección social, la sanidad, la atención a la dependencia o el sistema de garantía de ingresos mínimos.

La experiencia de anteriores crisis económicas nos enseña que no debemos esperar que la recuperación que la economía española experimentará en este 2021 y 2022 resuelva por sí sola nuestro problema de desempleo estructural. Para ello, por un lado, es necesario, como se propone en esta Memoria, rediseñar las políticas activas de empleo, aumentar la dotación y mejorar su eficacia. De esta forma, podrán desplegar todo su potencial para responder tanto a las necesidades de empleo por parte de la población como a las demandas del tejido empresarial. Por otro lado, es necesario reformar el sistema de formación profesional, especialmente la dual, para responder mejor tanto a su función educativa como a su función de emparejamiento entre la oferta de trabajo por parte de la población y la tipología de oferta de empleo que necesitan las empresas. Políticas activas de empleo más eficaces y un sistema de formación profesional adecuado a las ambiciones de las personas y las necesidades de las empresas permitirán responder al desafío de los buenos empleos, para más personas y en más lugares del territorio.

La tercera enseñanza es la necesidad de aplicar una estrategia económica basada en tres «R»: **Resistir, Recuperarse y Reinventarse**. Las medidas de ayuda a las familias y las empresas han contribuido a resistir en los peores momentos de la crisis. La recuperación vendrá de la mano de la reactivación del consumo privado, una vez desaparezcan las circunstancias que han provocado un extraordinario ahorro acumulado en 2020 por motivos tanto de carácter forzoso como precautorio frente a la elevada incertidumbre. En esta dirección, la política más eficaz para acelerar la recuperación es avanzar de forma rápida en el proceso de vacunación. A la vez, hay que mantener el apoyo al tejido empresarial hasta que la recuperación se consolide.

Pero, a diferencia de crisis anteriores, esta crisis pandémica obliga a reinventar las formas de producir, distribuir y consumir. En esta dirección, la pandemia de COVID-19 ha acelerado las tendencias previas relacionadas con los desafíos de la digitalización, el cambio climático, la cohesión social y territorial y la igualdad de género. La ventaja ahora es que los fondos *Next Generation EU* y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia constituyen dos poderosos instrumentos para fomentar y fortalecer la reinvención de la economía española. El diálogo social puede y debe jugar un influyente papel a la hora de lograr un amplio consenso social y político para la asignación de los fondos europeos a los diferentes objetivos del Plan.

Para financiar los costes sanitarios, sociales y económicos de la crisis no hay otra alternativa razonable que la expansión presupuestaria y el aumento de la deuda. La

métrica a tener en cuenta para el seguimiento de la deuda no es tanto su volumen como la carga anual que representa. En este sentido, la política monetaria del BCE está permitiendo que este coste sea hoy por hoy asumible y más reducido de lo que fue en otras épocas, cuando su volumen era menor. Pero si queremos mantener la confianza en la sostenibilidad de la deuda y en la capacidad de crecimiento de la economía española es necesario contar con una hoja de ruta para la consolidación fiscal a largo plazo. El diálogo social también es un instrumento importante a la hora de establecer esta senda de sostenibilidad para la consolidación, un instrumento que puede favorecer un amplio consenso político en esta delicada cuestión.

El diálogo social tiene también un papel destacado en la reordenación de las prioridades y el aumento de los recursos públicos hacia el sistema de salud pública, así como en el terreno de las reformas, la gobernanza, la cooperación territorial o la sectorial. Y es que las reformas solo son estables y eficaces cuando vienen respaldadas por una amplia corriente de opinión pública favorable. De lo contrario se comportan como un bumerang. El diálogo social contribuye de forma notable a crear esas corrientes de opinión pública favorable.

La opción por el diálogo social como estrategia para afrontar los impactos de la crisis y encauzar la recuperación económica y social de manera resiliente y sostenible es coherente con lo que recomienda la Economía y la Filosofía Política ante situaciones de incertidumbre radical como la que provocan los nuevos y los viejos desafíos que estamos enfrentando. El consenso tiene la ventaja de que reduce los conflictos laborales, favorece la cooperación social y aumenta la productividad de la economía. De aquí que el diálogo social, desarrollado de forma tan exitosa en 2020, debe tener continuidad en 2021 y años siguientes.

Para terminar, quisiera expresar mi agradecimiento a todos los que han participado en los trabajos de elaboración de este documento. En especial, a los miembros de la Comisión, encabezada por el consejero y presidente de esta, Raymond Torres, y a los consejeros ponentes de los distintos capítulos, Matilde Mas, Félix Peinado y Enrique Martín.

Asimismo, lo hago extensivo a los comparecientes que han colaborado con sus aportaciones en las distintas reuniones de la mencionada Comisión de Trabajo: Óscar Arce, director general de Economía y Estadística del Banco de España; Ana de la Cueva Fernández, ex-secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; Miguel Ángel Malo Ocaña, profesor de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Salamanca; Carmen Pérez Romero, presidenta de la Asociación de Economía de la Salud (AES); y Ana de la Puebla Pinilla, catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ANTÓN COSTAS

Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

La pandemia de COVID-19 iniciada a comienzos de 2020 cambió súbitamente todo el panorama económico a nivel mundial, poniendo fin de manera abrupta a la fase expansiva que venían registrando en los últimos años la mayor parte de las economías desarrolladas y marcando la peor crisis mundial desde la gran depresión de los años treinta. Una crisis sanitaria que en un principio se entendía como temporal, pero que en el momento de cierre de esta edición de la Memoria ya se había cobrado más de tres millones de vidas. De hecho, aunque el proceso de vacunación masiva está en marcha, su despliegue está siendo desigual por países y su efectividad podría verse limitada ante la aparición de nuevas cepas, por lo que su duración es todavía incierta.

1. Contexto internacional

El *shock* provocado por la pandemia se trasladó rápidamente a la economía, afectando a las actividades productivas, a la demanda de consumo privado, a la inversión y al sector exterior, con consecuencias negativas sobre los mercados de trabajo y sobre las cuentas públicas. La crisis se saldó en 2020 con un desplome de la economía y del comercio global, del 3,3 y 8,5 por 100, respectivamente.

No obstante, su impacto sobre las economías fue muy desigual, dadas la dispar gestión sanitaria y la distinta incidencia de la enfermedad, las medidas de contención adoptadas, la estructura productiva, el peso de las exportaciones y su vínculo a través de las cadenas globales de valor o las decisiones de política económica.

El principal impacto económico procedió de la puesta en marcha de medidas de contención de la expansión del virus a través del confinamiento de la población y de restricciones a la actividad. En un primer momento, la capacidad productiva de algunos países sufrió una fuerte caída por la ruptura de las cadenas de suministros y la menor disponibilidad de personas trabajadoras, dadas las limitaciones a su movilidad o por el efecto de la propia enfermedad. Pero a medida que han ido pasando los meses, se ha constatado que las actividades que más se hundieron pertenecen al sector servicios, sobre todo aquellas que requieren interacción física, como las relacionadas con el ocio, los viajes y el turismo, que se vieron especialmente afectadas por las restricciones a la movilidad, la caída de la demanda internacional o el cierre de las fronteras.

Para intentar amortiguar el profundo impacto económico del COVID-19, y en línea con lo recomendado por el FMI, la mayoría de los países implementaron de manera inmediata numerosos estímulos de carácter extraordinario. De hecho, de no haber sido así, los efectos negativos estarían siendo aún más perniciosos. Tras reforzar la actuación sanitaria, las primeras medidas trataron de evitar el impacto de la crisis sobre el empleo y la actividad empresarial, para que las personas trabajadoras permanecieran vinculadas a sus empleos y no transitaran a una situación de desempleo que dificultase su vuelta al mercado de trabajo. Pero muchas empresas acabaron cerrando, sobre todo las de menor dimensión, por lo que el impacto negativo en el mercado de trabajo ha resultado evidente. Además, no todos los países desplegaron en la misma magnitud políticas económicas expansivas para evitar el impacto social y económico de la pandemia.

La repercusión sobre el bienestar de los ciudadanos ha dependido, en primer lugar, de la capacidad de los sistemas sanitarios, así como de la existencia previa de sistemas adecuados de protección social, no siempre presentes en algunas economías, y/o de la velocidad de puesta en marcha de actuaciones para evitar un colapso social.

Las políticas económicas expansivas también consiguieron amortiguar el impacto de la pandemia sobre el comercio mundial, de modo que el volumen del comercio de mercancías bajó en 2020 un 5,3 por 100, retroceso inferior al previsto al comienzo de la crisis gracias a la temprana reanudación de las cadenas de suministro con epicentro en China y a una relajación del proteccionismo observado en años anteriores.

El mantenimiento de dichas políticas económicas, junto al rápido descubrimiento y comercialización de las vacunas, permiten vislumbrar un horizonte de recuperación para el periodo 2021-2022 en la medida en que se consiga minimizar la cronificación de los daños en el sistema productivo. En todo caso, el ritmo de recuperación económica no será homogéneo ni sincronizado, pero en un marco de economías abiertas e interrelacionadas, la vuelta a la normalidad dependerá del desempeño del conjunto de las economías; de hecho, la pandemia no finalizará hasta que no se logre el control global de la misma. Una vez restablecida la normalidad sanitaria y económica, será necesario retomar la gestión de otros desafíos globales, postergados durante la pandemia, en materia comercial, tecnológica o medioambiental; el cambio en la presidencia norteamericana ofrece expectativas favorables a este respecto.

2. Unión Europea

En el ámbito comunitario, la práctica totalidad de los Estados miembros registraron en 2020 una recesión de proporciones históricas, aunque de distinta intensidad. Esta situación se reflejó en una caída del PIB en 2020 del 6,1 por 100 para la UE-27 y del 6,6 por 100 en la zona euro, en términos interanuales, explicada principalmente por el impacto de la crisis en la demanda interna, tanto consumo como inversión, y en menor medida por la demanda externa.

El impacto en las economías de los Estados miembros fue y sigue siendo asimétrico, tanto en la contracción del PIB experimentada como en el ritmo de recuperación previsible, todo ello condicionado por la composición sectorial del tejido productivo. España fue el país que más acusó la crisis, seguida de Italia, Grecia y Francia, con caídas del PIB por encima del 8 por 100, mientras que hasta catorce Estados miembros registraron descensos inferiores al 5 por 100.

Ante la necesidad de dar una respuesta fundamentalmente presupuestaria a la crisis, desde las instituciones comunitarias la respuesta se centró en ofrecer un marco coordinado que facilitase la actuación de los Estados miembros, respaldando el impulso del gasto público. Entre las medidas adoptadas se flexibilizaron el marco fiscal de coordinación, activando la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y el Marco Temporal de las ayudas de Estado. Además, se movilizaron recursos comunitarios con la creación de una nueva línea de préstamos del MEDE, un fondo para movilizar préstamos a pymes en el marco del BEI o la creación del SURE para garantizar las ayudas a las personas trabajadoras en los planes de mantenimiento del empleo.

Pero fue el apoyo del Banco Central Europeo (BCE) —fundamentalmente a través de su Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia y nuevas operaciones de financiación e inyección de liquidez del Eurosistema— el que facilitaría el impulso fiscal de los Estados miembros, relajando las condiciones de financiación y asegurando la disponibilidad de liquidez suficiente, evitando, además, la fragmentación financiera del área.

De este modo, los Estados miembros desplegaron un amplio conjunto de medidas discrecionales tanto con impacto presupuestario directo como medidas de liquidez; medidas, en apariencia, similares pero condicionadas por la diferente capacidad fiscal de cada uno de ellos, por lo que el tamaño y alcance no fue homogéneo, sobre todo en cuanto a las ayudas de Estado, y, en particular, a las empresas. Ello, junto a las condiciones diferentes de partida y al distinto impacto sobre la estructura productiva y los mercados de trabajo, anuncia una recuperación desincronizada y desigual, que podría ahondar las divergencias económicas y sociales entre los Estados miembros.

No obstante, la crisis ha puesto aún más de relieve las limitaciones del presupuesto europeo y la falta de instrumentos comunes con capacidad de estabilización y ha subrayado la necesidad de contar con una política fiscal activa, prioritaria en la recuperación posterior, adquiriendo el protagonismo en la respuesta europea y posibilitando una capacidad financiera suficiente para orientar el gasto y la inversión pública hacia el crecimiento sostenido y sostenible en el medio plazo.

Con la mirada puesta ya en esa fase de recuperación y atendiendo al desigual impacto de la pandemia, la Unión Europea aprobó un plan europeo de recuperación y resiliencia —*Next Generation EU*— un hito histórico que configura un nuevo esquema de gobernanza económica de la Unión para los próximos años, puesto que se trata de

un programa europeo de gasto que se financiará con la emisión de deuda comunitaria e irá destinado a impulsar proyectos de inversión pública en los Estados miembros. El plan, orientado hacia las prioridades estratégicas de la Unión, principalmente transición verde y digital, destaca tanto por la cuantía de fondos disponibles como por su instrumentación, a través de transferencias y no solo vía créditos, y además queda alineado con el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Semestre Europeo.

En el ámbito institucional y político el reto fundamental de la Unión Europea ha sido hacer frente a la pandemia, ofreciendo una respuesta coordinada y eficaz a la crisis; y ello, coincidiendo con la salida del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de enero de 2020, tras más de 60 años de integración. El papel de la Unión Europea como organismo supranacional y el futuro del proyecto europeo basado en los principios fundamentales de solidaridad, cooperación y respeto al Estado de Derecho llegaron a ser cuestionados durante el año por algunos Estados miembros en momentos decisivos como en los debates relativos al plan de recuperación o sobre la estrategia de vacunación. Por lo que más que nunca, de cara a la recuperación, la Unión Europea deberá ser capaz de ejercer el liderazgo para afrontar el enorme desafío actual.

3. Economía española

Lo que a comienzos de 2020 parecía ser una suave desaceleración de la actividad económica acabó convirtiéndose, tras la irrupción de la pandemia del COVID-19 en el mes de marzo, en la mayor recesión de la economía española en más de 80 años, con una caída del PIB del 10,8 por 100, como consecuencia de las medidas de contención adoptadas en la lucha contra la enfermedad, en forma de restricciones a la movilidad y a la actividad económica, en un entorno de crisis económica mundial.

En todo caso, el impacto de la pandemia habría sido mayor sin las medidas puestas en marcha desde el inicio de la crisis, dirigidas a mantener el empleo y la renta de hogares, trabajadores y autónomos, así como a garantizar la liquidez al tejido empresarial y mitigar la pérdida de rentas de las personas más vulnerables.

De hecho, el empleo mostró, a diferencia de anteriores crisis, una menor sensibilidad a la variación del PIB en 2020, produciéndose una caída de la ocupación, medida en términos de empleo equivalente a tiempo completo, del 7,5 por 100, 3,3 puntos porcentuales inferior al retroceso del PIB, como resultado de la activación de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE). Esto haría que, por primera vez en España, la productividad aparente del factor trabajo descendiera durante una crisis. Gracias al diálogo social, la recesión económica no está resultando en fuertes ajustes de empleo, reduciendo el riesgo de «histéresis» en el mercado de trabajo, que, de producirse, profundizaría y alargaría el impacto social de la pandemia. No obstante, el aumento del desempleo, especialmente entre las personas trabajadoras con contrato temporal, bajo nivel formativo y menores salarios (mayoritariamente jóvenes y mujeres), habría derivado en un aumento de las desigualdades de renta.

En un primer momento, las repercusiones de la crisis para España procedieron del sector exterior, por la desaceleración de la demanda procedente de los primeros países afectados y por las disrupciones en las cadenas globales de valor. Posteriormente, la declaración del estado de alarma el 14 de marzo y sus sucesivas prórrogas, supusieron la paralización de la mayor parte de la actividad económica no esencial y el confinamiento de prácticamente toda la población, dando lugar a una reducción de la oferta y la demanda de bienes y servicios, y un deterioro muy acusado de la confianza de los agentes económicos ante el fuerte aumento de la incertidumbre.

En un tiempo récord, se aprobó una amplia batería de medidas para tratar de cubrir los ámbitos económico, laboral y social, poniendo de manifiesto la singularidad, excepcionalidad y celeridad de la perturbación. Junto al refuerzo presupuestario del gasto sanitario, las primeras medidas se destinaron a la protección de la renta de los hogares, a través de ayudas de índole laboral como: ERTE, prestaciones extraordinarias por cese temporal de actividad y ampliación del derecho a la prestación por desempleo; así como otros programas de ayuda de carácter social, como moratorias en el pago de hipotecas, alquileres y créditos, u otros relativos a los suministros de electricidad, gas y agua. Se aprobaron aplazamientos de impuestos y exoneraciones de cotizaciones sociales a empresas y autónomos y se pusieron en marcha medidas de apoyo a la liquidez empresarial, a través de garantías y avales públicos, principalmente a través del ICO, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas, con las que se trataba de evitar que las empresas con problemas de tesorería, por la caída de sus ventas, terminaran sufriendo problemas de solvencia y se vieran abocadas a cerrar.

Un plan de choque en tiempo récord

Se buscaba preservar el tejido productivo y los vínculos laborales, ambos esenciales de cara al proceso de recuperación. Desde un principio, las medidas contaron con la participación de los interlocutores sociales, subrayando la necesidad de aunar esfuerzos para ayudar a las personas trabajadoras, las empresas, las actividades económicas y los servicios públicos a hacer frente a la crisis.

A partir del mes de mayo, la implementación del plan de desescalada, o Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad, supuso la paulatina reactivación de la actividad sectorial y el levantamiento de las restricciones a la movilidad, lo que permitió que se fueran materializando algunas de las decisiones de consumo e inversión que habían quedado pospuestas por hogares y empresas durante el periodo de confinamiento. A partir de ese momento, se abrió una segunda fase de medidas económicas y sociales más selectivas y adaptadas a la evolución de la pandemia; se trataba de establecer una estrategia gradual, asimétrica y coordinada para una recuperación paulatina de la actividad económica, manteniendo como referencia la protección de la salud pública.

Medidas selectivas y asimétricas bajo la nueva normalidad

Se aprobaron medidas sectoriales, se combinaron las prórrogas sucesivas del régimen extraordinario de apoyo y facilitación a los ERTE con incentivos a la reactivación de las personas trabajadoras, contando en todo momento con el consenso de los agentes sociales, se puso en marcha una nueva línea de avales del ICO orientados a la inversión y se creó el Fondo de Apoyo a las Empresas Estratégicas.

Sin embargo, tras el verano se sucedieron nuevos brotes (olas) de la enfermedad, con más restricciones a la movilidad y a determinadas actividades económicas enmar-

*Avanzar en la
vacunación, la mejor
medida para recuperar
la confianza*

cadadas en la aprobación de un nuevo estado de alarma, que hizo perder impulso a la recuperación. El inicio del proceso de vacunación a finales de diciembre supondría un revulsivo para la confianza de los agentes económicos y de los mercados financieros, aunque en poco tiempo perdería ímpetu a medida que se fue constatando que el proceso de vacunación iba a ser más lento de lo previsto inicialmente, unido a la aparición de nuevas cepas del virus más contagiosas.

A principios de 2021, se constataba que el final de la crisis aún quedaba lejos y que la mejor medida económica de lucha contra la crisis era avanzar en el proceso de vacunación. Se prolongaron los ERTE y se amplió el apoyo, esta vez con ayudas directas, a un tejido empresarial que llegaba exhausto a 2021, con un alto riesgo de deterioro de sus balances y de sobreendeudamiento, lo que podría afectar a la estabilidad financiera y constituir un lastre importante de cara a la recuperación.

Del conjunto de economías de la Unión Europea, la española fue la más afectada por la crisis del COVID-19, arrojando un diferencial de crecimiento negativo respec-

*La economía española,
la más afectada
de la Unión Europea*

to al promedio comunitario de 4,4 puntos porcentuales, como consecuencia de varios factores: la aplicación de unas medidas de contención más estrictas en los primeros meses de pandemia; una estructura productiva con una mayor especialización en las actividades de servicios más

afectadas por las restricciones a la movilidad y las medidas de distanciamiento social, en especial, el sector turismo; una mayor presencia de pymes y autónomos en el tejido empresarial que, por lo general, son más vulnerables a las dificultades financieras; una menor ambición en las medidas de impulso fiscal que estaría, en parte, relacionado con una situación presupuestaria de partida más delicada, y habría limitado el margen de maniobra; la existencia de vulnerabilidades específicas en el mercado de trabajo, concretamente las elevadas tasas de paro y de temporalidad; y, finalmente, un menor nivel inicial de gasto en protección social frente a los principales países comunitarios, resultado, en parte, de la política de austeridad aplicada durante la crisis financiera.

*Un impacto sectorial
dispar*

Todos los sectores productivos, salvo el primario, registraron caídas de su producción, lo que ejerció un fuerte impacto sobre el tejido empresarial con una caída en el

número de empresas, concentrada en las micropymes de 1 a 2 trabajadores. Solo tres ramas de actividad lograron crecer durante todo el año —el sector primario, las actividades financieras y de seguros y los servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación— ya que enmarcan muchas de las actividades consideradas esenciales que prosiguieron su actividad durante los meses de confinamiento estricto, aunque con bastantes dificultades.

Pese a su avance, el sector primario tuvo que hacer frente durante 2020 a las dificultades asociadas al cierre del canal Horeca y a las restricciones derivadas de las limitaciones a la movilidad, pero también al *brexít*, al veto ruso a la Unión Europea o al mantenimiento de los aranceles norteamericanos. Además, se pusieron más de relieve otras de carácter estructural, como la intensificación de los efectos del cambio climático o la brecha digital rural.

La industria, por su parte, sufrió, sobre todo durante los primeros meses de crisis, problemas de abastecimiento, dadas las distorsiones que la pandemia provocó en las cadenas globales de valor, y la fuerte caída de la demanda tanto de manufacturas intermedias como finales. El Índice de Producción Industrial de las manufacturas descendió un 10,5 por 100, siendo la fabricación de productos farmacéuticos la única actividad que aumentó. Casi una tercera parte del descenso de las manufacturas correspondió al impacto de la crisis sobre dos ramas concretas: la de vehículos de motor —que, además, está atravesando un profundo proceso de transformación— y la de productos metálicos. Es cierto que algunas ramas de la industria, junto a determinadas actividades logísticas, de comercio, de energía o telecomunicaciones, fueron consideradas esenciales, pero esto no evitó que finalmente cerraran el ejercicio en negativo.

Sin embargo, los peores resultados se concentraron en las ramas que requieren una mayor proximidad física como la de comercio, reparaciones, transporte y hostelería y la de ocio, actividades recreativas y otros servicios, con fuertes retrocesos en el segundo trimestre del 44,7 y 38,8 por 100, respectivamente. Ambas ramas, junto a la de construcción, sufrieron descensos en su producción por encima de la media.

Comercio y turismo, los más afectados

En efecto, la pandemia ha provocado un fuerte impacto sobre el comercio. En sus primeros compases a causa del confinamiento de la población, pero a medida que la crisis se ha ido alargando en el tiempo, el miedo al contagio, las medidas de contención y distanciamiento y el deterioro de la renta disponible de los hogares han ahondado las pérdidas de ventas de algunos segmentos de la distribución comercial.

Pero el sector más perjudicado por la pandemia fue el de turismo. En 2020, solo 18,9 millones de turistas visitaron España, frente a los 83,8 millones de 2019. La actividad sufrió los vaivenes provocados por las medidas de contención y distanciamiento, pero también la diferente evolución epidemiológica de los países de origen, la desincronización de las olas de contagio, los distintos ritmos de vacunación y las consiguientes

dificultades para alcanzar acuerdos internacionales sobre corredores seguros o burbujas turísticas, todo ello marcado por una elevada incertidumbre. La pandemia arruinó la campaña de Semana Santa de 2020 y solo se recuperó una pequeña parte del turismo durante los meses de verano, en los que el avance del mercado nacional pudo compensar algo la caída de los turistas extranjeros. Las perspectivas comenzaron a mejorar con el inicio de la vacunación a finales del ejercicio.

Muchas de las medidas puestas en marcha para sofocar inicialmente los problemas de liquidez tanto de los hogares, como sobre todo de las empresas, exigieron la participación del sector bancario, constituyendo un elemento esencial en la distribución de los créditos con aval público del ICO. Pero, como era de esperar, la crisis hizo mella en los resultados de las entidades españolas, consecuencia tanto de la menor actividad como, sobre todo, por

Sector financiero, canal de distribución de las medidas de liquidez

la anticipación de provisiones ante el posible deterioro del crédito, y ello a pesar de que el volumen de créditos dudosos no repuntó durante el ejercicio. Durante 2020, las entidades continuaron reduciendo sus costes operativos y estructurales, con cierres de oficinas y reducción de plantillas y se negociaron varios procesos de fusión, que culminaron a principios de 2021.

El crédito nuevo destinado a las empresas no financieras aumentó en 2020 un 2,5 por 100, rompiendo con la tendencia al desapalancamiento de los últimos diez años, respondiendo sobre todo al impulso del primer programa de avales por el Gobierno. A finales de 2020 se habían otorgado 114.000 millones de euros en créditos nuevos con aval público, créditos ICO. Sin ellos, el crédito nuevo habría descendido un 30,2 por 100 para el conjunto del año, lo que habría provocado no solo estrangulamientos de liquidez para el tejido empresarial, sino también problemas de estabilidad financiera para el conjunto del sistema.

Mucha de la actividad crediticia descrita se pudo realizar gracias a que el sector es pionero en digitalización, adaptándose rápidamente al nuevo modo de operar durante la crisis del COVID-19, reduciendo el contacto físico con los clientes, pero manteniendo las operaciones a través de Internet y de servicios de banca *online*. De hecho, el ejercicio 2020 ha supuesto una aceleración, aún mayor, en la transformación digital de las entidades, lo que junto a la potenciación de las finanzas sostenibles, el refuerzo de la solvencia y la necesidad de controlar el riesgo sistémico constituyen los principales retos para el sector.

El desplome de la demanda interna llegó a explicar 8,8 de los 10,8 puntos de caída del PIB, debido principalmente a los retrocesos del gasto en consumo de los hogares y la inversión, mientras que la demanda externa restó dos puntos, afectada por la

La demanda de consumo se desploma

contracción de los mercados de exportación, las disrupciones en las cadenas globales de valor y el impacto de las medidas de contención sobre la actividad turística.

El gasto en consumo de los hogares retrocedió un 12,4 por 100 en 2020, en parte como consecuencia de la caída de la renta bruta disponible, afectada por la evolución del empleo, pero sobre todo por el extraordinario incremento del ahorro, tanto forzoso, por las medidas restrictivas de contención de la enfermedad y el temor de la población a contagiarse, como precautorio, ante la elevada incertidumbre.

Por su parte, la formación bruta de capital fijo cayó un 11,4 por 100, debido a la paralización de la actividad durante el segundo trimestre del año, la caída de la demanda final, la disminución del grado de utilización de la capacidad instalada y el descenso de los recursos disponibles de las empresas, en un contexto marcado por una elevada incertidumbre. El mayor deterioro lo registraron los activos fijos materiales, principalmente la construcción y la maquinaria y bienes de equipo, mientras que la caída de la inversión en productos de la propiedad intelectual, que incluye la I+D y programas informáticos, fue más contenida, poniendo de relieve su mayor resistencia a la evolución del ciclo y, por tanto, su papel estabilizador. La caída de la inversión se concentró exclusivamente en el sector privado, mientras que la inversión pública creció a lo largo de todo el año, especialmente en los ámbitos de la sanidad y la educación.

En línea con el fuerte retroceso experimentado por el comercio internacional, los intercambios comerciales de España con el resto del mundo sufrieron un notable deterioro, mayor para las exportaciones de bienes y servicios que para las importaciones.

En lo referente al comercio de mercancías, las semi-manufacturas y los bienes de equipo volvieron a liderar las exportaciones y las importaciones, pero el único sector cuyas ventas al extranjero aumentaron fue el de la alimentación. El comercio de servicios, por su parte, se redujo un 59,6 por 100, aunque con una desigual evolución de los turísticos y no turísticos: mientras en los primeros el bloqueo de la movilidad internacional durante buena parte del año provocó una caída del saldo del 81,6 por 100, en los segundos apenas se rebajó un 2 por 100 destacando la resistencia mostrada por el transporte y el auge de los servicios técnicos.

La capacidad de financiación de la economía española se redujo hasta el 1,1 por 100 del PIB por el impacto de la pandemia en la posición financiera de las Administraciones públicas. La pandemia puso fin al proceso de desapalancamiento de la economía española, de modo que la deuda total, pública y privada, alcanzó el 266,2 por 100 del PIB, perdiendo en un solo ejercicio el esfuerzo de desendeudamiento de los últimos cinco años.

La deuda de las Administraciones públicas aumentó 24,5 puntos porcentuales hasta el 120 por 100 PIB, por la necesidad de responder con rotundidad a la situación provocada por la pandemia. En cuanto a la deuda privada, el endeudamiento de los hogares descendió ligeramente y el de las empresas aumentó en un 6,1 por 100. De hecho, la

El fuerte retroceso del comercio internacional impactó en el sector exterior español

Se interrumpe el proceso de desendeudamiento de la economía española

tasa de ahorro de los hogares llegó a alcanzar el 14,8 por 100 de su renta disponible, más del doble que en 2019, como consecuencia de la atípica situación provocada por la pandemia que empujó el ahorro forzoso y el precautorio.

Los mercados financieros españoles, en concreto el segmento de renta fija, lograron, pese a los primeros momentos de tensión y gracias a la actuación decidida del BCE,

*Mercados financieros
en calma gracias al BCE*

alejar el riesgo de una crisis soberana como la sucedida en 2012. El ejercicio 2020 cerró con la prima de riesgo en 63 puntos básicos. De hecho, el rendimiento de la deuda pública española continuó en valores negativos, ejercien-

do uno de los pocos impactos positivos sobre las cuentas del Estado en 2020. También la deuda corporativa se benefició de la extensión del programa de compras de deuda empresarial del BCE. Los mercados de renta variable, por su parte, sufrieron la incertidumbre y el deterioro de las expectativas a lo largo del ejercicio, con momentos de elevada volatilidad, pero con una recuperación acelerada a finales de año gracias al inicio del proceso de vacunación.

Por noveno año consecutivo, la economía española fue capaz de generar capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. A pesar del superávit de la balanza

*Los flujos de inversión
directa resistieron el
embate de la pandemia*

financiera, el saldo deudor de la Posición de Inversión Internacional Neta revirtió la tendencia decreciente iniciada en 2018 para cerrar el año con un pasivo equivalente al 84,5 por 100 del PIB. La inversión extranjera directa neta en España apenas bajó un 1,9 por 100, mientras que

la inversión española directa neta en el exterior se multiplicó por más de seis impulsada por una inversión productiva que supuso el 83,7 por 100 del total.

La caída del PIB en 2020 se tradujo en una disminución de la remuneración de asalariados del 5,4 por 100 y, de forma más acusada, en el excedente bruto de explota-

*Aumenta la participación
de los salarios en el PIB*

ción, que cayó un 12,1 por 100. Como consecuencia de esta mayor caída del excedente bruto, la remuneración de asalariados aumentó su participación en el PIB hasta el 53,1 por 100, el nivel más alto desde 2010.

El menor impacto sobre la masa salarial se explica fundamentalmente porque el ajuste del empleo se dio en los puestos temporales y de menor remuneración (efecto composición), por la incidencia de la crisis en sectores con mayor proporción de bajos salarios (hostelería, comercio y transportes) y por el papel estabilizador de los salarios públicos.

Por su parte, la evolución de la inflación, tanto en España, como en la zona euro y en el resto del mundo, se vio significativamente afectada en 2020 por la pandemia y

*La pandemia
acentuó la tendencia
desinflacionista*

por las medidas adoptadas para contenerla, acentuando la tendencia de menor dinamismo que se había venido observando en años anteriores. En España, la irrupción del COVID-19 provocó una brusca caída que situó la in-

flación en tasas negativas durante gran parte del año. La variación interanual del IPC en diciembre fue del -0,5 por 100 y la media anual del -0,3 por 100. Por su parte, la inflación subyacente cerró el año con una variación interanual en diciembre del -0,1 por 100.

Los precios descendieron más en España que en la zona euro, resultando en un diferencial de inflación favorable a España de seis décimas de media, mejorando la competitividad precio. Esto se debió al mayor impacto de la caída de los precios del petróleo en relación a la UEM, como consecuencia de la mayor dependencia energética de España, pero también al efecto desinflacionista que ejerció la crisis sobre la actividad turística, actividad en la que la economía española presenta una mayor especialización sectorial frente a los socios de la UEM.

La crisis del COVID-19 ha tenido un importante impacto sobre las cuentas públicas, tanto por efecto de las medidas discrecionales adoptadas de aumento del gasto y de disminución de ingresos, como a través de los estabilizadores automáticos del presupuesto, fundamentalmente por la caída de ingresos impositivos debido al retroceso de las bases imponibles y el aumento del gasto en desempleo. En este contexto, tanto el nivel de déficit como de deuda de las Administraciones públicas aumentaron, amparados por las autoridades comunitarias, gracias a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

El déficit público alcanza los dos dígitos

El déficit público de 2020 se elevó hasta el 11 por 100 del PIB, como consecuencia de una caída de los ingresos públicos del 5 por 100, y un aumento de los gastos en un 12 por 100. La deuda de las Administraciones públicas se elevó al 120 por 100 del PIB. Más allá de por la extraordinaria necesidad de financiación provocada por la pandemia, esta ratio también aumentó por el descenso del PIB y por la integración en la deuda del Estado de la deuda de la SAREB, unos 35.000 millones de euros, respondiendo de 3,1 puntos porcentuales de esa ratio.

Según el cierre provisional de las Administraciones públicas de 2020, las medidas discrecionales en los ámbitos sanitario, laboral, social y económico tuvieron un impacto directo en las cuentas públicas equivalente al 4 por 100 del PIB (frente al 12,7 por 100 de media en las economías avanzadas, según el FMI), mientras que las líneas de financiación y garantías públicas en apoyo de la liquidez supusieron el 14,4 por 100 del PIB (11,3 por 100 de media en las economías avanzadas).

Del gasto extraordinario, el subsector Estado financió 40.443 millones, en los que se incluyen los 16.000 millones del Fondo COVID a las comunidades autónomas y las transferencias para equilibrar las cuentas de la Seguridad Social. La Administración central acumuló así tres cuartas partes del déficit total de las Administraciones públicas, absorbiendo el 88,7 por 100 del incremento del gasto de

2020. Esto permitió a las comunidades autónomas reducir su déficit respecto al PIB, pero no así en el caso de la Seguridad Social. Las entidades locales redujeron su superávit respecto a 2019.

Al cierre de la presente Memoria, las previsiones sobre la economía española seguían sometidas a una elevada incertidumbre, pero revelaban un mayor optimismo

*Previsiones económicas
para 2021 y 2022...*

gracias al ritmo alcanzado en el proceso de inmunización de la población, lo que mejoraba las perspectivas de recuperación de cara al verano y, sobre todo, para el segundo semestre de 2021.

La reactivación de la economía española vendrá de la mano de la recuperación del consumo privado, el cual se espera que vaya acelerándose a medida que avance el proceso de vacunación y mejore con ello la confianza de los consumidores, tanto por el menor riesgo de contagio como por la relajación de las restricciones a la actividad y la movilidad, lo que permitirá, además, ir reduciendo el número de personas trabajadoras acogidas a ERTE. Además, se espera una paulatina reducción del nivel de ahorro forzoso y precautorio acumulado, aunque habrá que ver hasta qué punto la crisis sanitaria podría haber cambiado las preferencias de los consumidores y su disposición para volver a los patrones de gasto anteriores. También el sector exterior contribuirá a la reactivación para lo que será decisiva la recuperación de los mercados de exportación.

Las previsiones del Gobierno apuntan a un crecimiento de la economía española del 6,5 por 100 en 2021 y del 7 por 100 en 2022, y se espera que la mayor parte de los sectores productivos recuperen sus niveles de actividad en dicho periodo, salvo aquellos más afectados por las medidas restrictivas puestas en marcha durante la crisis, como la hostelería, el transporte o las actividades recreativas, altamente dependientes del turismo. En concreto, la actividad turística solo recuperaría el 42 por 100 de su nivel precrisis en 2021, a medida que se vayan levantando las restricciones a los viajes internacionales, pero no será hasta finales de 2022 cuando vuelva al nivel previo a la pandemia.

Se espera que las cuentas de las Administraciones públicas mejoren en los próximos años, una vez que se retiren las medidas excepcionales y que los estabilizadores respondan a la mejora cíclica, aunque todavía en el corto plazo no se dejará sentir. En este sentido, resulta necesario contar con una hoja de ruta de consolidación fiscal a medio plazo, que disipe las posibles dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública y genere confianza en la capacidad de crecimiento de la economía española.

En todo caso, las previsiones están enmarcadas en un elevado nivel de incertidumbre, con riesgos a la baja asociados principalmente a la evolución de la pandemia, a la

*... marcadas
por la incertidumbre*

efectiva implementación del Plan de Recuperación y, en el ámbito internacional, a la aparición de cuellos de botella en las cadenas de producción de determinadas activi-

dades industriales, relacionados con la escasez y encarecimiento de suministros, especialmente en los segmentos de componentes tecnológicos y de metales, con el posible impacto sobre la inflación que podría adelantar un cambio en el signo de la política monetaria.

Mención especial merecen los riesgos asociados a una posible prolongación de la pandemia, ya sea por problemas de distribución o producción de las vacunas, o por una eventual cronificación de la enfermedad en el caso de que alguna variante del virus pudiera reducir la efectividad de las vacunas, que podría acabar teniendo efectos permanentes sobre el tejido productivo y el empleo, en términos de destrucción de empresas y aumento del desempleo de larga duración, afectando a las posibilidades de crecimiento en el medio plazo.

En cualquier caso, en un contexto marcado por el mantenimiento de unas condiciones de financiación excepcionalmente acomodaticias, una política fiscal netamente expansiva, y una previsible mejora del entorno internacional (en términos de crecimiento de la economía y el comercio mundiales, y de reducidas tensiones financieras), la recuperación de la economía española, en gran medida, va a depender, además de la reactivación del consumo y del turismo, del uso que se haga de los fondos del Plan de Recuperación y de las reformas que se emprendan; lo que, en todo caso, dependerá del consenso político y requerirá la participación de los agentes económicos y sociales.

Más allá del enorme reto que supone a corto plazo la necesidad de continuar sosteniendo la actividad y el empleo a la espera del proceso de recuperación, la economía española debe afrontar en paralelo desafíos de medio pla-

zo que ya estaban presente antes de la pandemia y que tienen que ver con su escaso crecimiento potencial, las elevadas tasas de desempleo y el alto nivel de desigualdad, todos ellos íntimamente interrelacionados. Detrás del débil crecimiento potencial de la economía española está el escaso avance de la productividad, cuando resulta determinante para el progreso económico. La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha subrayado la importancia de contar con capacidad innovadora y con un desarrollo tecnológico y digital adecuado que puedan ofrecer nuevas oportunidades para el conjunto de la actividad productiva, así como para la creación de empleo de calidad.

*Estrategias de largo
plazo: innovación,
transformación digital
y transición ecológica*

De hecho, la emergencia sanitaria creada por el COVID-19 ha puesto de relieve el papel central de la investigación, el desarrollo y la innovación en la lucha contra los efectos de la pandemia, y, además, a lo largo del año fue creciendo la concienciación sobre su importancia de cara a aumentar la resiliencia de las economías ante eventos como el acontecido en 2020. Así, entre las primeras medidas de lucha contra la expansión de la enfermedad se contempló el refuerzo de la investigación e innovación relacionada con el COVID-19 desde el ámbito presupuestario y laboral. La crisis también ha hecho aflorar la insuficiencia del sistema de ciencia e innovación en

sectores estratégicos y ha subrayado la pertinencia de desarrollar un sólido modelo de investigación tanto a nivel comunitario como español. Desde el CES se ha venido subrayando la necesidad de reforzar la I+D+i en España, para compensar los recortes del gasto en I+D de los últimos años, una década perdida en términos de inversión en conocimiento en comparación no solo con las principales economías europeas sino, sobre todo, con los líderes mundiales.

La pandemia ha acelerado la transición digital de la economía española, ya que una parte importante de la actividad económica y social ha tenido que trasladarse a Internet dadas las limitaciones a la interacción física que ha exigido la situación sanitaria, de modo que el grado de penetración digital ha resultado determinante para afrontar y desenvolverse en una situación atípica. Pero esta misma aceleración de la digitalización sacó a la luz los principales problemas y estrangulamientos que afectan a la transformación digital en España, que se tradujeron en importantes diferencias a la hora de contar con Internet para poder solventar la situación. Tanto la persistencia de brechas digitales entre el medio rural y urbano, entre hogares con distintas situaciones socioeconómicas o entre distintos tamaños empresariales —dado el retraso digital de las pymes—, como el evidente retraso en capacidades digitales por parte del capital humano o en la creación y/o atracción de talento digital, han resultado determinantes para el desigual acceso y uso de las redes a la hora de hacer frente a la crisis. Desde el CES se propone que para que la recuperación se acompañe de un aumento de la resiliencia de la economía española se debe acelerar el proceso de digitalización de manera convergente e inclusiva, es decir, tratando de cerrar las distintas brechas digitales.

Asimismo, la pandemia ha servido para avanzar en la incorporación de un nuevo paradigma de sostenibilidad, desde el reconocimiento de que tanto la crisis ambiental asociada al cambio climático como la pérdida de biodiversidad generan elevados costes sociales y económicos y agravan los riesgos sanitarios y geoestratégicos. La triple perspectiva de lucha contra el cambio climático y progreso hacia la descarbonización de la economía, transición energética apoyada en el impulso a las energías renovables, y avance desde una economía lineal hacia una circular basada en el mantenimiento del valor de materiales y recursos y la reducción de la generación de residuos, conforma la denominada transición ecológica. Este cambio de paradigma global requerirá una acción coordinada entre administraciones, sectores económicos y la sociedad en su conjunto, que deberán alinear objetivos para afrontar el reto de la transformación y la transición ecológica de la economía.

*La necesaria participación
de los agentes
económicos y sociales
en la recuperación*

La puesta en marcha de las inversiones previstas en el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia alineadas, principalmente, con la sostenibilidad medioambiental, el fomento de la innovación y de la digitalización, pero también con la cohesión social y territorial y

la igualdad de género, necesitará, en todo caso, contar con un amplio consenso político, resultando imprescindible, tanto el diálogo social como la participación activa de los agentes económicos y sociales.

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

La irrupción de la pandemia puso en jaque a las economías y mercados de trabajo de todo el mundo, provocando una crisis sin parangón en la historia más reciente, tanto por su naturaleza como por su alcance e intensidad. La OIT estima que en 2020 se perdieron un 8,8 por 100 de las horas de trabajo a nivel mundial, equivalente a 255 millones de empleos a tiempo completo en todo el mundo, lo que da idea de la magnitud del impacto de la pandemia en el trabajo, llegando a cuadruplicar la pérdida registrada durante la crisis financiera anterior. Los países de ingresos medios-bajos fueron los que registraron el mayor descenso de horas en el promedio del año (11,3 por 100).

La pandemia puso en jaque a los mercados de trabajo de todo el mundo

La pérdida de empleo afectó con mayor virulencia al sector de servicios de hostelería y restauración, así como al comercio. En contraposición, los últimos trimestres del año cerraron con el aumento del empleo en el sector financiero y el de seguros, así como el de información y comunicación. Las mujeres sufrieron en mayor medida la reducción de la ocupación en todas las regiones del mundo, por su mayor presencia en los sectores más afectados (descenso promedio en 2020 del 5 por 100, frente al 3,7 por 100 de los hombres). Pero fueron las personas jóvenes quienes sufrieron con mayor virulencia la crisis (con un descenso de su ocupación del 8,7 por 100).

El impacto de la pandemia en el empleo, no obstante, fue amortiguado por las políticas de empleo que, aunque con intensidad, criterios y enfoques distintos, todos los países han emprendido. Entre ellas, cabe destacar los programas de mantenimiento del empleo, aplicados en el 90 por 100 de los países de la OCDE, que llegaron a sostener a 60 millones de empleos entre marzo y mayo de 2020 (diez veces superior a la de la crisis financiera anterior). Muchos gobiernos, a su vez, pusieron en marcha diferentes medidas para facilitar el teletrabajo, que aumentó de manera notable durante la pandemia, si bien con dificultades para empresas y personas trabajadoras, sin olvidar el impacto en las condiciones de trabajo y en la conciliación entre la vida laboral y personal, en especial de las mujeres.

Los programas de mantenimiento del empleo llegaron a sostener a 60 millones de personas

La respuesta europea a la pandemia se ha basado en una política fiscal expansiva sin precedentes, que en materia de empleo se tradujo en la puesta en marcha del

*Respuesta europea
sin precedentes para
atenuar el impacto de
la pandemia en el empleo*

SURE, instrumento destinado a financiar los programas nacionales de mantenimiento del empleo, o similares. El programa cuenta con 100.000 millones de euros, siendo España uno de los principales países beneficiarios (21.300 millones). La Comisión también formuló un conjunto de recomendaciones para los planes de recuperación y resiliencia nacionales en el ámbito del semestre europeo poniendo el énfasis en el fomento del empleo juvenil mediante la garantía juvenil reforzada. Para ello, además, cuenta con el recién aprobado FSE+, que establece que los Estados miembros destinen el 12,5 por 100 de los mismos a fomentar la formación y empleos de calidad para los NEET.

La respuesta comunitaria ha sido de gran envergadura, en consonancia con la crisis a la que se enfrentaba. Con todo, el impacto de la pandemia en los mercados de trabajo europeos ha sido el peor en muchos años, y están por ver las cicatrices que dejará a medio y largo plazo. Es por ello que la Comisión, junto con las medidas de contención de la crisis, adoptadas en el momento álgido de la misma, emprendió otras, dirigidas a estimular el empleo en la post-pandemia. Así, estableció nuevos objetivos en materia de empleo para 2030 (aumentar la tasa de empleo al 78 por 100 y la participación de la población adulta en actividades de formación hasta el 60 por 100) y presentó un paquete de medidas para facilitar las transiciones laborales hacia sectores en expansión.

La magnitud de la crisis, su duración e impacto en los distintos Estados miembros determinarán la suficiencia de esta respuesta o la necesidad de seguir desarrollando mecanismos de ayudas adicionales. La gobernanza económica europea, en la que se circunscribe el Pilar europeo, así como el diálogo social comunitario, constituirán ejes en el futuro del empleo y la sostenibilidad económica y social de la Unión Europea.

1.2. MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA 2020: EL AÑO DEL COVID-19

*Fuerte y desigual
impacto de la pandemia
en las grandes cifras
laborales*

La crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19 irrumpió, en el caso de España, en un mercado de trabajo hasta entonces situado en una senda de recuperación progresiva del empleo y de descenso del paro, aunque aún era visible la huella de la doble recesión de 2008-2012, en especial por un volumen de paro todavía muy alto, del orden de 3 millones de personas.

El primer efecto de esta nueva crisis fue una apreciable caída del empleo (577.000 personas ocupadas menos, en media anual en 2020, según la EPA) y un mayor paro (283.000 más). Ese efecto fue, por otro lado, apreciablemente desigual, tanto desde un punto de vista sectorial como por tipo de ocupación y de empleo, afectando sobre todo al de carácter asalariado temporal en el sector privado de la economía, y pese al incremento en los temporales del sector público. El primero cayó un 15,3 por 100, lo que supone más de medio millón de empleos perdidos.

Ello indujo a su vez una mayor repercusión negativa en las edades jóvenes, en las mujeres, y en el origen inmigrante. La tasa de empleo del grupo de edad menor de 30 años retrocedió 4,5 puntos, casi el doble que en el total de edades. En las personas de origen inmigrante la pérdida fue de 4,8 puntos.

El mayor impacto se recogió en las actividades relacionadas con servicios de hostelería, restauración, personales, ocio, comercio y transporte, y en general en todos aquellos donde se requiere cercanía interpersonal para su prestación. Buena parte de esas actividades componen el sector turístico, el más afectado en términos de empleo: el turismo supuso el 61 por 100 del total de las pérdidas considerando ambos sexos, y el 73 por 100 atendiendo solo al femenino. Esto denota la mayor vulnerabilidad de los empleos de las mujeres en el sector, porque ellas se concentran en categorías más bajas de ocupaciones, más asociadas a peores posiciones y a empleo temporal.

El deterioro se concentró especialmente en la primera mitad del año, con un repunte significativo desde el verano, aunque insuficiente para enjugar la fuerte caída inicial: la EPA perdió 1,36 millones de personas con empleo hasta el segundo trimestre de 2020, cifra que en el último trimestre del año se había reducido a 622.000. La Seguridad Social, por su parte, registró la mayor pérdida acumulada, 792.000 afiliaciones en alta menos, entre febrero y abril de 2020, pero en abril de 2021 el saldo negativo era de 195.000. El paro registrado llegó a acumular un aumento de 763.000 personas, cerrando febrero de 2021 por encima de los 4 millones, aunque tras descensos en marzo y abril se situó en 3,9 millones.

Se trata de cifras negativas todavía abultadas, máxime si se tiene en cuenta el efecto de las medidas de contención frente a pérdidas de empleo, en especial a través de los ERTE, y los problemas para llevar a cabo una búsqueda activa de empleo por las restricciones a la movilidad de las personas. Así, se produjo un alto volumen de empleo suspendido, que rozó los 3,5 millones en la EPA del segundo trimestre de 2020 y los 3,6 millones en el registro de afiliación en abril de ese año; en 2021, la EPA daba todavía algo más de 400.000 empleos en esa situación en el primer trimestre, y la Seguridad Social casi 650.000 personas en la media de abril. Unas cifras sobre las que pesa progresivamente más la incertidumbre de cuándo se produciría la reincorporación efectiva al empleo, e incluso de la viabilidad de este a medio plazo.

Pese a todo, la distinta naturaleza de esta crisis y la disposición, en toda la Unión Europea, de instrumentos y recursos financieros para afrontarla permiten esperar una más rápida recuperación de la economía y el empleo que la que se produjo tras la doble recesión del decenio anterior, y la consolidación de un modelo económico más sólido e inclusivo, capaz de afrontar los grandes retos que plantea el futuro del trabajo y que la irrupción de la pandemia no debe hacer olvidar.

Por otro lado, hay que subrayar el notable efecto protector del empleo de los ERTE, con una cobertura muy intensa en los sectores más afectados por la pandemia, es

Mejores perspectivas que tras la crisis de 2008

decir, concentrados en las mismas actividades donde se recogieron mayores pérdidas de empleo en 2020. Aunque también recuerda que la pandemia puede tener efectos negativos permanentes, esto implica que la caída total del empleo habría sido mucho más elevada de no mediar esos instrumentos extraordinarios. Aquí requiere mención específica la hostelería, donde a finales de abril de 2021 estaban en ERTE 306.000 personas, cerca del 30 por 100 de los afiliados al régimen general en esta actividad, y casi la mitad (el 47 por 100) del total en ERTE a esa fecha.

En paralelo a los instrumentos de protección, el teletrabajo ha sido una vía importante de adaptación del empleo en la pandemia, con un crecimiento extraordinario en 2020. Se pasó de 700.000 a 2,6 millones de personas en empleo asalariado con teletrabajo entre 2019 y el segundo trimestre de 2020, lo que supuso cuadruplicar su peso sobre el total. El curso posterior mostró una progresiva reducción de ese volumen en 2020, pero se mantuvo todavía en un orden de magnitud muy superior al de todos los años anteriores y volvió a repuntar en el primer trimestre de 2021, situándose entonces en un 13,9 por 100 sobre el total del empleo asalariado.

El crecimiento del teletrabajo apunta a que había un potencial de digitalización de muchas ocupaciones en el empleo asalariado que permitió la continuidad de ciertas actividades. Aun con contrapartidas menos positivas, tanto para las personas como para las empresas, esto implica que la pandemia habría acelerado de algún modo la transición digital y, con ella, el proceso conocido como polarización de las ocupaciones, con menores descensos en 2020, e incluso con incrementos del empleo en algunos casos, en las que requieren mayor cualificación y suponen más autonomía y responsabilidad sobre el propio trabajo, en concreto, las del grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales.

La tendencia a la polarización del empleo, que viene siendo visible en todos los países más desarrollados en los últimos decenios, consiste en más peso de los extremos de la clasificación de las ocupaciones, es decir, las de más y menos cualificación requerida y autonomía y responsabilidad en el desempeño del propio trabajo. Está, por otro lado, determinada por dos factores clave: cambio técnico e internacionalización económica, que en el periodo más reciente están fuertemente modulados por la digitalización.

Pero el perfil ocupacional español diverge en cierta medida del de los grandes países europeos más avanzados en este sentido, y los datos apuntan a un amplio volumen de empleos que ha de asumir fuertes transformaciones (y algunos desaparecerán) como consecuencia del proceso de digitalización.

Desde el punto de vista de las situaciones profesionales, la caída del empleo a raíz de la pandemia se concentró en el grupo asalariado del sector privado (636.000 personas menos que en 2019, un descenso del 4,7 por 100) y en los empleadores (67.000 menos, un 7 por 100), en ambos casos más pronunciadamente en el sexo femenino. En el otro

Afrontar el cambio ocupacional

extremo, se dio un apreciable crecimiento de la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores autónomos (59.000 más, un 2,9 por 100) y de los asalariados en el sector público (75.000 más, un 2,3 por 100), también ligeramente más favorable para las mujeres.

El descenso se concentró en el temporal, con una pérdida del 11,4 por 100 o, lo que es lo mismo, 500.000 personas menos que en 2019. El empleo asalariado indefinido tuvo un descenso moderado, cifrado en 60.000 personas, un 0,5 por 100. Las pérdidas en el empleo temporal se fueron aminorando en el transcurso del año 2020, aunque sin lograr frenar completamente la fuerza de la caída, como muestra que todavía en el último trimestre el descenso fuese un 9 por 100 (y un 7,5 por 100 en el primero de 2021).

Los resultados fueron, por otro lado, muy distintos atendiendo al sector público y privado. En el primero creció el empleo asalariado, tanto temporal como indefinido (3,9 y 1,7 por 100, respectivamente); en el segundo, en cambio, se recogieron considerables pérdidas en ambos casos, aunque desde luego más intensas en el temporal (15,3 por 100, frente a un 1 por 100 en el indefinido). Esto elevó nuevamente la tasa de temporalidad en el sector público, donde se situó ya en un 28,1 por 100, y redujo la tasa de temporalidad en el sector privado, hasta el 23 por 100. Este último fue el valor más bajo desde el inicio, en 1987, de la serie de empleo temporal en la EPA; pero, como ocurrió en 2008-2009, se trata de un descenso originado por la rapidez de la caída del empleo temporal en las crisis, lo que impide valorarlo como un hecho positivo.

La pérdida de empleadores se corresponde con la caída (cerca de 45.000 menos, un 3,3 por 100) del número de empresas, mayoritariamente micropymes. Pero también al trasvase hacia la categoría de empresarios sin asalariados, pues la delicada situación de este tipo de empresas muy pequeñas se tradujo en la pérdida de alguno de sus asalariados (y también, de modo visible, en el menor número de personas que trabajaban como ayudas familiares en ellas).

Los datos correspondientes a los autónomos propiamente dichos, es decir, a las personas físicas afiliadas en el correspondiente régimen de la Seguridad Social cuyo encuadramiento corresponde al trabajo por cuenta propia en una actividad económica o profesional, permiten corroborar ese trasvase en 2020: el menor número medio de personas autónomas con asalariados fue de 37.800 personas, y el alza en el grupo de quienes no tenían personal a su cargo fue de 36.600.

Aquí es importante recordar y valorar el efecto protector, o de contención, que habrían tenido para el empleo autónomo las medidas de apoyo puestas en marcha a lo largo de 2020 y ya en 2021. Aunque su intensidad efectiva no fue muy elevada, parece que la suma de medidas adoptadas habría tenido un efecto significativo en el empleo por cuenta propia, con una menor caída y una más rápida detención de las pérdidas

El impacto negativo se concentró en el empleo asalariado del sector privado, y más en las mujeres

Menos empleadores y más autónomos sin asalariados

que en el de carácter asalariado. De cualquier forma, se trata de medidas de contención, pues el que por ahora no se hayan perdido más afiliaciones de autónomos no predica la sostenibilidad de sus actividades —y desde luego tampoco de su empleo— si siguen repercutiendo sobre ellas diferentes problemas y pérdidas como consecuencia de la crisis sanitaria, que lleva ya algo más de un año desde su inicio y todavía no se ha terminado de superar.

Atendiendo a la dinámica del mercado de trabajo, es visible que la nueva crisis supuso una fuerte disrupción en los flujos de entrada y salida en el empleo. Los cierres de la

Menos contratos y menos salidas del empleo, pero en cifras todavía indicativas de alta rotación

actividad distorsionaron el ritmo y el volumen de entradas y salidas del empleo, en general mucho menores que en el año anterior. No obstante, cabe señalar algunos datos clave de estos flujos en 2020, aunque haya que dejar para más adelante una valoración más ajustada de las causas, y las consecuencias, de su concreto comportamiento en el año.

En primer lugar, se generó un número todavía notablemente alto de contratos de trabajo en 2020 (15,9 millones en el acumulado anual de los registrados en el SEPE, el 80 por 100 de ellos de carácter temporal), aunque cerca de un 30 por 100 inferior al del año 2019. De igual forma, se mantuvo un número todavía elevado de altas, sobre todo sucesivas, en los distintos regímenes de afiliación a la seguridad social. Solo en el Régimen General, que acumula buena parte de la afiliación, el total anual de altas en 2020 ascendió a 17,3 millones, y el de bajas a 17,7 millones.

Los contratos siguieron siendo cortos: el 66 por 100 de los eventuales se registró inicialmente por un mes o menos de vigencia; el 40 por 100, por una semana o menos. En otras grandes figuras temporales, en particular la obra o servicio, lo más frecuente siguió siendo la duración indeterminada, asociada de hecho a su propia naturaleza, pero dentro del millón largo de contratos de esta modalidad donde sí se recogía una duración concreta, el 48 por 100 tuvo una duración de una semana o menos.

En segundo lugar, las salidas del empleo se incrementaron, en especial por fin de contratos, en el momento inicial de la crisis sanitaria, como consecuencia de la pandemia, cuyo primer impacto comportó una caída del empleo temporal. Posteriormente, el volumen de salidas fue menor, y en el total del año 2020 se recogió un claro descenso, tanto por el menor ritmo de contratación temporal, que redujo las salidas por fin de contrato, como por el descenso en los despidos. Estos últimos redujeron su total en 2020, por la propia acción protectora del empleo que tuvieron los ERTE y también por las restricciones excepcionales que se introdujeron para despedir.

En tercer lugar, gracias a una intensa labor de extensión y adaptación continua al contexto de la pandemia en la que hay que señalar el papel clave del diálogo y la

Amplia «movilidad» en los ERTE

concertación social, se dio una amplia movilidad en los empleos cubiertos por ERTE, no estrictamente de entrada y salida al empleo, pero sí al desempeño efectivo de

este. Tras un primer momento de lógico predominio de las altas iniciales, en marzo y abril de 2020, con un pico posterior en octubre, coincidiendo con una nueva ola de contagios y con la introducción de una nueva regulación de los procedimientos, las reanudaciones en la prestación por desempleo asociada a los ERTE se mantienen en cifras elevadas, que hablan de numerosas entradas y salidas: en marzo de 2021 se acumuló todavía un millón de reanudaciones de la prestación por desempleo por ERTE.

Esto viene a introducir un nuevo elemento, de una naturaleza compleja y distinta, al propio análisis de los flujos laborales. Tras el fuerte incremento asociado a la irrupción de la pandemia en 2020, el volumen posterior de movimientos y hasta marzo de 2021 respondería sobre todo a la irrupción de sucesivas oleadas de contagios, que dificultaron la vuelta a una actividad económica y laboral más cercana a la normalidad. Posteriormente, sí parece apreciarse con mayor claridad una salida más o menos definitiva de la situación de ERTE.

Pero es preciso vigilar toda esta evolución en un plazo algo más largo, pues el todavía considerable volumen de movimientos puede ser también un síntoma de problemas para superar efectivamente las dificultades en ciertas empresas, donde la crisis estaría virando hacia un carácter estructural, porque su prolongación termina por generar problemas de esta naturaleza. La concentración de los efectos negativos sobre el empleo en unas pocas actividades económicas, la de los ERTE en esas mismas actividades, y la presencia en ellas de un apreciable volumen de empleos vulnerables frente a las grandes transiciones, ecológica y digital, que presiden las perspectivas de la economía a medio plazo, impulsan a seguir introduciendo, como ya se ha empezado a hacer, medidas e instrumentos de políticas activas para mejorar significativamente las opciones de todo ese empleo.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

Las consecuencias de la pandemia han puesto aún más de manifiesto la necesidad de contar con políticas activas de empleo capaces de ofrecer una intermediación eficaz, mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción laboral.

Ello supone un enorme reto que obliga a plantear un nuevo diseño de las políticas activas de forma que puedan desplegar todo su potencial, articulando un sistema ágil y adecuado de instrumentos capaces de responder a las demandas del tejido productivo, así como un esfuerzo presupuestario adicional para atender a una población activa más elevada. La formación deberá ocupar un papel fundamental, para atender a las necesidades de recualificación de un volumen importante de personas en ERTE e impulsar la adaptación digital, reconsiderando el elevado peso de los estímulos a la contratación en el conjunto de instrumentos disponibles.

*Retos y desafíos
de las políticas activas
de empleo, acentuados
con la pandemia*

Pero un nuevo diseño no es suficiente, sino que se debe impulsar también un desarrollo eficaz y eficiente de las medidas adoptadas, aprovechando el potencial que ofrece la digitalización y apoyado en una colaboración y cooperación fluida entre las distintas administraciones competentes y todos los agentes implicados, incluyendo la colaboración público-privada, en la ejecución de políticas activas, evitando duplicidades innecesarias. Para ello resulta imprescindible contar con sistemas de evaluación pormenorizada y sistemática que permitan adecuar las actuaciones a las necesidades detectadas.

Además, sigue siendo necesario prestar especial atención a la situación de algunos colectivos específicos, que ya se enfrentaban antes de la crisis a mayores dificultades en su participación en el mercado laboral, como son el grupo de edades jóvenes y las personas en paro de larga duración, a los que ahora se suman las y los trabajadores de determinadas actividades, principalmente servicios, que requieren de medidas de recualificación y adaptación específicas para su reinserción laboral. La vinculación entre medidas de activación y protección, con instrumentos integrales de respuesta a la situación y necesidades de estos colectivos en el mercado de trabajo, resulta decisiva.

Todo ello ha abierto una nueva reflexión sobre el papel de las políticas activas y la necesidad de un cambio de enfoque en el esquema actualmente vigente, en el que, sobre la base de una financiación suficiente, se logren los objetivos de realizar una intermediación ágil y efectiva, identificando las necesidades del tejido productivo y dotando a personas trabajadoras y desempleadas de la formación y cualificaciones necesarias para promover su inserción y estabilidad laboral, impulsando la participación laboral de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo; y, todo ello, en el marco del diálogo social y en colaboración con las comunidades autónomas, que tienen asumidas las competencias de gestión, en aras de alcanzar la máxima eficiencia.

De hecho, la Mesa de diálogo social para la reforma de las políticas activas de empleo ha venido desde octubre trabajando en esta línea, en la confección de la nueva Estrategia de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y la Evaluación de la Estrategia anterior, el desarrollo del Real Decreto de programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo y el Plan de Acción 2021-2027 de Garantía Juvenil Plus. En cualquier caso, la reforma resultante se debe enmarcar en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que el Gobierno ha remitido a la Comisión Europea para acceder a los fondos del *Next Generation EU*.

Las actuaciones en relación con las políticas activas de empleo se concentraron, principalmente, en dos momentos distintos del año: el primero, coincidente con las

Las políticas activas de empleo en la pandemia

restricciones derivadas del estado de alarma y la imposibilidad de prestar atención presencial a los demandantes de empleo, en el que se adoptaron medidas urgentes para

simplificar y flexibilizar procedimientos y gestión; y el segundo, en el último trimestre del año, centrado en dotar de protagonismo a las políticas activas de empleo a medio plazo y replantear su diseño, más adecuado y eficaz, para contribuir a la recuperación.

En el ámbito específico de la formación profesional para el empleo, además, se adoptaron dos medidas: la desafectación con carácter temporal y extraordinario de la cuota de formación, pudiendo destinarse a la financiación de prestaciones o a otros programas de políticas activas, y la flexibilización de la formación para posponer la formación presencial e impulsar la formación *online* y que tras la finalización del estado de alarma se orientaron a recuperar la actividad formativa presencial. Más adelante, también se acordó, a raíz del III Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) suscrito en septiembre de 2020, que las personas trabajadoras en situación de ERTE serían un colectivo prioritario en las iniciativas de formación profesional para el empleo, reconociendo la importancia de la vinculación de las políticas de protección y activación. Además, se aprobaron sendos planes de formación profesional específicos, uno en el marco del Plan de Impulso al Turismo para apoyar al sector y otro de Impulso a la Formación Profesional del Trabajo Autónomo y la Economía Social.

Por otra parte, los servicios públicos de empleo (SPE) se enfrentaron a una situación especialmente complicada a raíz de la pandemia para el desarrollo de su actividad. En este contexto, la prestación de servicios relacionados con las políticas activas de empleo, como la intermediación, orientación o asesoramiento personalizado, resultaron difíciles de abordar, poniéndose en evidencia la necesidad de abordar su necesaria modernización y suficiencia de recursos, humanos y técnicos. En esta línea, se han puesto en marcha dos planes específicos: Plan de Avance y Transformación, para afrontar la gestión del SEPE de cara a dar respuesta a las necesidades inmediatas y estratégicas; y Proyecto de digitalización de los servicios de empleo.

La necesaria modernización de los servicios públicos de empleo: un reto agudizado durante la pandemia

La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de abril de 2020 acordó reconstruir el PAPE con el objetivo de reformular, seleccionar y definir actuaciones concretas ante la necesidad de adaptarse al contexto de la pandemia. Finalmente, se aprobó en Consejo de Ministros el 20 de octubre de 2020, señalando entre sus objetivos la necesidad de adaptarse al contexto de la pandemia e incluir servicios y programas concretos que habían adoptado los SPE autonómicos y que estaban resultado efectivos.

Reconstrucción y aprobación del Plan Anual de Política de Empleo 2020

La difícil situación de la población joven en el mercado de trabajo, así como la de las personas en paro de larga duración, se han visto agudizadas a raíz de la pandemia. Por ello, era necesario continuar desarrollando las medidas contenidas en el

Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y la Garantía Juvenil, por un lado, y en el Plan Reincorpora-t, dirigidas prioritariamente a las personas desempleadas de larga duración, por otro lado. En el marco de la reconstrucción del PAPE, las comunidades autónomas revisaron la implementación de estos planes con el fin de identificar nuevas actuaciones para atender a las necesidades de estos colectivos ante la crisis.

La dotación inicial del PAPE 2020 fue, dado que los Presupuestos Generales del Estado estaban prorrogados, la misma que el año anterior, 5.794 millones de euros, pero la

Gasto en política de empleo

pandemia modificó las dotaciones y el trasvase entre distintas partidas. El presupuesto definitivo fue de 4.990 millones de euros, de los 1.945 millones (un 36 por 100) se distribuyeron a las comunidades autónomas para su gestión directa.

Estos recursos destinados a políticas activas formaban parte del total destinado a política de empleo en España en 2020: 39.656 millones de euros, un 84,8 por 100 más que el año anterior, de los que el 90 por 100 se destinó a políticas de protección. La irrupción de la pandemia y sus consecuencias sobre el mercado de trabajo provocaron la necesidad de contar con recursos adicionales, siendo necesaria la aprobación de un crédito extraordinario por importe de 14.000 millones de euros para financiar prestaciones por desempleo, ampliado después con 2.300 millones más.

El gasto efectivamente comprometido fue de 34.666 millones de euros (un 3 por 100 del PIB), concentrado casi en su totalidad en prestaciones por desempleo. Asimismo, 21 millones de euros del Presupuesto del SEPE se destinaron a prestaciones económicas por cese de actividad, si bien este importe debe considerarse conjuntamente con el resultante de la gestión y abono por parte de las mutuas, que ascendió a 4.932 millones de euros, de los que 3.758 fueron por motivo COVID.

El eje de oportunidades de empleo concentró casi la mitad del presupuesto de políticas activas de empleo, 2.470 millones de euros, de los que 1.730 fueron bonificaciones a la contratación. Le seguían las actuaciones en el eje de formación con 1.838 millones de euros con un 30 por 100 de gasto menos que el año anterior.

El grado de ejecución del gasto en políticas activas de empleo se situó a final de año, según el avance de liquidación del Presupuesto del SEPE, en un 90 por 100. A este respecto, cabe señalar de forma particular los problemas a los que se ha enfrentado la formación profesional para el empleo en un contexto particularmente difícil. La incertidumbre existente durante gran parte del año sobre la disponibilidad de recursos para formación limitó el desarrollo de acciones formativas entre marzo y septiembre, a lo que se sumó la imposibilidad material, en muchos casos, de gestionar y realizar dicha formación por el cierre de los centros formativos durante el confinamiento o la dificultad de impartir toda la formación en modalidad *online*. Además, cuando se distribuyó todo el presupuesto no quedó tiempo material para poder ejecutarlo.

El balance en 2020 de las políticas activas de empleo en términos de resultados e impacto debe realizarse con cierta cautela. Más allá de la necesaria disponibilidad de información, que ha podido verse limitada por la complicada situación a la que se han enfrentado los SPE para realizar su trabajo, las consecuencias de la pandemia dificultan por sí mismas la interpretación de los datos en un año atípico.

*Balance de las políticas
activas en 2020*

La intermediación laboral ha acusado algunos de los problemas derivados de la pandemia y las restricciones impuestas a la movilidad y las dificultades a las que se enfrentó el personal de los servicios públicos de empleo. A pesar de ello, se realizaron 2,5 millones de envíos de ofertas a demandantes de empleo durante 2020, 800.000 menos que el año anterior.

Durante 2020 se registraron 192.775 contratos bonificados, un 25 por 100 menos que el año anterior, con una caída superior al 40 por 100 tanto de la contratación indefinida como de la contratación de personas con discapacidad. Respecto a la nueva bonificación existente desde abril de 2019 para impulsar la contratación de desempleados de larga duración, cabe señalar que desde su puesta en marcha y hasta febrero de 2021 se formalizaron 6.264 nuevos contratos indefinidos, el 55,7 por 100 con mujeres.

Por su parte, el balance de las actuaciones realizadas en favor de jóvenes a partir de los resultados de la Garantía Juvenil constata que se presentaron 236.310 solicitudes nuevas un 30,8 por 100 menos que el año anterior, aprobándose el 95 por 100. Desde su puesta en marcha y hasta marzo de 2021, se han presentado 2.062.961 solicitudes de inscripción, aprobándose el 96,5 por 100, resultando casi dos millones de inscripciones.

En la formación profesional para el empleo, cabe señalar que sus resultados de ejecución fueron sustancialmente menores ante las dificultades a las que se enfrentó desde los primeros momentos, con la declaración del estado de alarma y la suspensión de la actividad formativa presencial, y a pesar de las medidas de flexibilidad para posibilitar la impartición de la formación en modalidad *online*.

Por lo que se refiere a la formación programada por las empresas, un total de 299.727 empresas realizaron acciones formativas en 2020, un 11,8 por 100 menos que el año anterior, resultando una tasa de cobertura del 17,4 por 100. Estas acciones alcanzaron a más de 3,8 millones de participantes (un 16 por 100 menos que en 2019) y supusieron 2,5 millones de trabajadores formados. La opción de teleformación alcanzó al 46,4 por 100 del total, frente al 25 por 100 en años anteriores.

Respecto a la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, en 2020 participaron 343.232 personas en planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual. Además, 91.662 personas participaron en las convocatorias para la realización de dos programas específicos vigentes, en diálogo social y negociación colectiva y en competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital.

Finalmente, en la formación de oferta dirigida a personas desempleadas, los datos para 2020 reflejan una menor participación, un 25 por 100 menos, hasta un total de 73.250 participantes, más de la mitad mujeres y estando bastante equilibrado por grupos de edad. La tasa de inserción de los formados el año anterior en 2020 fue, en un contexto difícil por la crisis, ocho puntos más baja que el año anterior, 62,7 por 100.

2. Diálogo social y relaciones laborales

La irrupción de la pandemia de COVID-19 cambió drásticamente el escenario económico laboral y social, e intensificó el diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, priorizando las medidas orientadas a afrontar esta situación. El impacto de la pandemia se está dejando notar también en las distintas dimensiones de las relaciones laborales, observándose una reducción de las cifras en los datos de negociación colectiva, de conflictividad y de siniestralidad laboral.

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

Diálogo social en la Unión Europea: los interlocutores sociales europeos ante la crisis por COVID-19

La respuesta de los interlocutores sociales europeos ante la crisis generada por la pandemia se tradujo en diferentes propuestas y acuerdos alcanzados a lo largo de 2020, comenzando por la Declaración conjunta que realizaron aquellos ante la situación de emergencia. En ella se incluían, principalmente, propuestas dirigidas a garantizar la salud y la seguridad de las personas trabajadoras en riesgo, así como acciones en el ámbito de la protección social, el empleo y la economía necesarias para apoyar la recuperación en Europa.

En el marco tripartito destacaron a lo largo de 2020 dos reuniones de la Cumbre Social Tripartita centradas, la primera, en la mejora del crecimiento y el empleo tras la pandemia, y en la recuperación social y económica inclusiva, la segunda. Asimismo, la Comisión lanzó las consultas con los interlocutores sociales europeos acerca de garantizar salarios mínimos justos en la Unión Europea, como resultado de lo cual aprobó el 28 de octubre de 2020 una propuesta de directiva sobre esta materia. Igualmente, mantuvo un amplio debate sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, con el objetivo de preparar el terreno del Plan de Acción del Pilar. Con este fin, también realizó una consulta con los interlocutores sociales europeos sobre derechos mínimos y reforzamiento de la dimensión social del mercado único, a través de posiciones, análisis conjuntos y acuerdos autónomos, entre otros.

Otras consultas que se llevaron a cabo estuvieron centradas en el marco de la seguridad y la salud en el trabajo, y en el ámbito de la transparencia salarial, anunciando la publicación de una propuesta de Directiva sobre esta materia para 2021. Asimismo, se han ido abordando otros temas como la Estrategia de movilidad sostenible, la garantía juvenil, la nueva Estrategia sobre las personas con discapacidad 2021-2030,

las iniciativas relacionadas con los trabajadores de plataformas digitales y sobre la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025.

En el ámbito bipartito de diálogo, el principal resultado del año 2020 fue el Acuerdo Autónomo sobre Digitalización, de aplicación a todos los trabajadores y empleadores de los sectores público y privado de la Unión Europea y de todas las actividades económicas que utilizan plataformas digitales en las que exista una relación laboral.

En noviembre de 2020, los interlocutores sociales firmaron dos declaraciones conjuntas a destacar: una sobre el cuidado de los niños y niñas en la Unión Europea, y otra centrada en el diálogo social y su contribución a todos los niveles, tanto tripartito como bipartito, para mitigar la crisis en un año marcado por la pandemia.

En 2020 el diálogo social europeo sectorial continuó su dinámica de trabajos, destacando la Declaración conjunta sobre el décimo aniversario de las directrices multi-sectoriales para hacer frente a la violencia y el acoso en el trabajo.

En 2020 se revitalizó el diálogo social en España marcando el comienzo de la XIV Legislatura. Los primeros resultados se concretaron con la firma, el 30 de enero, del Acuerdo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con el que se determinaba la cuantía del SMI para 2020, plasmada en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, y que supuso una elevación del 5,5 por 100.

Revitalización del diálogo social en 2020 en España: el Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) y otros relevantes pactos

A lo largo de 2020 se ha desarrollado un intenso diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas impulsado por la situación de emergencia y su gran impacto económico, social y de empleo.

Dentro de la batería de medidas inicialmente adoptada para hacerle frente, ocupó un lugar central la de adaptación de la regulación temporal de empleo (ERTE). El esquema de medidas de flexibilidad interna-refuerzo de la protección por desempleo-exoneración de cotizaciones, fue previamente formulado en el diálogo social bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, un acuerdo que se concretó en un documento conjunto remitido al Gobierno a principios de marzo.

El necesario marco de concertación social entre el Gobierno y los interlocutores sociales desde el que articular una respuesta de la envergadura que han representado los ERTE por COVID se concretó en primera instancia en la firma, el 8 de mayo de 2020, del Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE). El Acuerdo, entre el Gobierno y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las centrales sindicales CCOO y UGT, fue incorporado en su literalidad en el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo.

La variación de las condiciones epidemiológicas, con sucesivas olas en los indicadores de incidencia, y la recurrencia de medidas de limitación también variable por territorios y actividades, hizo necesario adoptar nuevas medidas que siguiesen garantizando un marco de seguridad y certidumbre para numerosas empresas y personas

trabajadoras a lo largo de 2020 y los primeros meses de 2021. A este cúmulo de necesidades respondieron los sucesivos acuerdos alcanzados posteriormente: el segundo Acuerdo Social en Defensa del Empleo (II ASDE), el 25 de junio, incorporado en el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, el III ASDE, alcanzado el 29 de septiembre, que adecuó las medidas a las situaciones diferenciadas desde el punto de vista sectorial y territorial, y que se incorporó en el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre; y, ya a comienzos de 2021, ante la urgencia de acordar nuevas medidas que permitieran continuar salvaguardando el tejido productivo y el empleo en los ámbitos más negativamente golpeados, el IV ASDE, que vio la luz el 19 de enero (trasladado al Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero).

El 6 de mayo de 2021 se convocó la mesa de diálogo social para tratar las medidas laborales para hacer frente a la evolución del COVID-19, con el fin de comenzar a negociar la aplicación de los ERTE después del límite temporal de la última prórroga hasta el 31 de mayo.

El presidente del Gobierno, los presidentes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y los secretarios generales de las centrales sindicales CCOO y UGT, firmaron el 3 de julio de 2020 el Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo, un documento de diez puntos cuyo objetivo general era llegar a acuerdos amplios de país que proporcionen la necesaria estabilidad y permitan sentar las bases de un crecimiento económico más sostenible e inclusivo.

Algunos de los ámbitos de políticas recogidos están en proceso de discusión en varias mesas de diálogo, mientras que otros han sido ya abordados dando lugar a resultados entre los que cabe destacar por su significado y proyección el Acuerdo sobre el trabajo a distancia alcanzado el 22 de septiembre. Dicho Acuerdo recogía el consenso de los interlocutores sociales y el Gobierno en torno a una serie de aspectos regulatorios básicos que permitan atender al horizonte de potencial desarrollo e implantación del teletrabajo, y subraya el papel del diálogo social y la negociación colectiva a la hora de abordar las relaciones laborales en la digitalización.

En ese mismo ámbito cabe destacar el Acuerdo para garantizar los derechos laborales de personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales, alcanzado el 10 de marzo de 2021, en el marco de la mesa de diálogo social sobre plataformas digitales, por el Gobierno y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las sindicales CCOO y UGT (reflejado en el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo).

También se desarrolló en 2020 un relevante diálogo sobre el sistema de protección social. En este ámbito debe mencionarse el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en Autonomía Personal y Dependencia para la plena implementación del SAAD, alcanzado el 14 de enero de 2021, que recoge el consenso básico del Gobierno y los interlocutores sociales en torno a una serie de materias y medidas, tanto urgentes como estructurales, para reforzar y consolidar este pilar del sistema de protección social.

Además de los acuerdos mencionados, en el diálogo social tripartito continuaron desarrollando trabajos diversas mesas. Así, la mesa de diálogo social sobre pensiones, abierta el 13 de octubre de 2020 para trabajar en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo y abordar diversas propuestas y temas.

Por su parte, la mesa de diálogo social sobre empleo y relaciones laborales, que se constituyó el 31 de enero de 2020, y que tras varias reuniones se interrumpió a mediados de marzo al tener que priorizarse la adopción de medidas de acompañamiento a empresas y personas trabajadoras por el impacto de la pandemia. No obstante, se reanudó el 17 de marzo de 2021 bajo la denominación de mesa sobre modernización del mercado de trabajo, y en ella se estuvieron tratando materias de subcontratación y negociación colectiva, y tenía como propósito abordar también la reforma de la contratación y el sistema de los ERTE post COVID.

También han sido objeto de diálogo social en 2020 y los primeros meses de 2021 la formación profesional para el empleo (FPE) y las políticas activas de empleo (PAE). En el primero de esos ámbitos se llevaron a cabo trabajos en la mesa de diálogo social sobre formación profesional para el empleo vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones, en la que se iniciaron negociaciones sobre diversos temas, en la mesa de diálogo social sobre la formación profesional para el empleo (con objeto de reformar la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral), después englobada en la mesa de diálogo social para la reforma de las políticas activas de empleo, y se presentó una mesa de diálogo social sobre el talento. Por su parte, la mesa de diálogo social para tratar las políticas activas de empleo (PAE) se abrió el 10 de noviembre para abordar determinados aspectos del Sistema Nacional de Empleo, del sistema de Garantía Juvenil Plus, y de la confección de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, entre otros temas.

En el ámbito del diálogo social bipartito, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME alcanzaron un nuevo Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales. El VI ASAC incorporó importantes novedades con el objetivo de potenciar el alcance y de mejorar la eficacia de los mecanismos de solución autónoma de los conflictos laborales. Un avance que se completó con la firma, el 19 de abril de 2021, del Acuerdo Tripartito en Materia de Solución Autónoma de Conflictos, firmado por el MITEC y las organizaciones sindicales y empresariales partes del VI ASAC, con el que se garantiza el soporte financiero necesario para el funcionamiento del sistema de resolución de la conflictividad colectiva laboral gestionado por el SIMA.

Ante el final de la vigencia del cuarto Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC), en diciembre de 2020 se reunió su Comisión de Seguimiento, en la que se acordó trazar un balance consensuado de dicho Acuerdo, y en la que se abordaron las perspectivas sobre un nuevo acuerdo de esta naturaleza.

Diálogo ante el impacto de la crisis en el trabajo autónomo

El Gobierno y las principales asociaciones de trabajadoras y trabajadores autónomos (ATA, UPTA y UATAE) acordaron al inicio de la pandemia mantener contactos periódicos, impulsando el diálogo en el trabajo autónomo, para abordar las siguientes fases de la crisis y elaborar una agenda común con el objetivo de impulsar la actividad de las personas trabajadoras autónomas. Fruto de dichos contactos, el Gobierno fue poniendo en marcha nuevas y diferentes medidas urgentes y excepcionales entre las cuales destaca principalmente la ampliación de la prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad, que había sido previamente acordada con los interlocutores sociales.

2.2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES

Menor volumen de negociación colectiva completada e incremento más moderado de los salarios pactados dentro de un nuevo escenario de crisis

En 2020 se produjo una ralentización de la actividad negociadora y de la firma de nuevos convenios colectivos a partir de la declaración del estado de alarma en el mes de marzo, y consiguientemente también una disminución del ritmo de registro de los convenios.

Considerando los datos provisionales de registro acumulados hasta marzo de 2021, en 2020 había 3.445 convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados para ese año, que afectaban a 994.621 empresas y a 8.483.002 personas trabajadoras. Las cifras de 2020 reflejaban una reducción respecto al año anterior, pues representaban, respectivamente, el 14,5, el 17,3 y el 16,2 por 100 menos que los correspondientes a 2019. Dicha disminución se debió, sobre todo, a los convenios firmados (iniciaban sus efectos económicos en 2020), que fueron 514 menos, mientras que los convenios revisados (plurianuales que iniciaron sus efectos en años anteriores), fueron 69 menos.

Como consecuencia, en 2020, y hasta el periodo de registro que abarca esta Memoria, la negociación colectiva con efectos económicos en 2020 se había cerrado en el 61,6 por 100 en cuanto al volumen de convenios, y para el 74,3 por 100 de las personas trabajadoras potencialmente beneficiarias de la misma, un volumen de negociación colectiva completada menor que en los años anteriores.

En 2020, los 3.445 convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados para ese año habían pactado un incremento salarial medio revisado del 1,90 por 100. La variación salarial pactada final fue, en igual periodo de registro, más limitada que la correspondiente a 2019 (2,27 por 100), pero todavía superior a la de 2018 (1,78 por 100). El descenso más pronunciado de los incrementos salariales pactados en 2020 se dio en los convenios firmados, y, dentro de ellos, los pactados con vigencia para varios años.

Los incrementos salariales pactados en 2020 fueron más limitados tanto en la negociación empresarial como en la de ámbito superior, y asimismo en los diferentes ámbitos institucionales de la primera (empresa privada y pública) como en los distintos ámbitos territoriales de la segunda, que afecta al mayor número de personas trabajadoras y de empresas. Así, los convenios provinciales recogieron una subida del 1,72 por 100 (-0,24 puntos), los autonómicos un aumento del 1,86 por 100 (-0,25 puntos) y los de sector estatal un incremento del 2,22 (-0,50). Todos los sectores de actividad pactaron incrementos salariales más moderados, a excepción de la construcción donde se mantuvo igual porcentaje.

No obstante, el incremento salarial promedio más limitado del conjunto de los convenios con efectos en 2020, unido a una variación anual media del IPC en terreno negativo (-0,31 por 100), determinó que, al igual que en 2019, los salarios en convenio ganasen poder adquisitivo, creciendo los salarios pactados reales el 2,20 por 100.

Por su parte, las inaplicaciones de convenios (descuelgue) disminuyeron a la mitad en 2020. Las 566 inaplicaciones fueron poco más de la mitad que la media de los tres años anteriores, si bien afectaron a un número de personas trabajadoras, 20.301, no mucho menor que la de esa media.

En relación a la duración del tiempo de trabajo, la jornada anual pactada por el conjunto de la negociación colectiva (1.749 horas) apenas experimentó cambios en 2020, manteniéndose prácticamente en el mismo nivel que en el año anterior dentro de la tendencia de ligero aumento de las horas de trabajo anuales en convenio colectivo que se observa en, al menos, el último decenio, con leves fluctuaciones de unos años a otros.

El año 2020 registró una importante reducción de la conflictividad por huelgas, situándose estas en 487, el volumen más bajo dentro de la serie histórica. Las 487 huelgas realizadas en 2020 implicaron la participación de 151.496 personas trabajadoras y un volumen de 540.579 jornadas no trabajadas (JNT). Las cifras tanto de huelgas como de repercusión laboral y económica de las mismas fueron, así, inferiores a la media de los cinco años anteriores en un 33, un 36 y un 16,7 por 100, respectivamente. Con respecto a 2019, las huelgas de 2020 fueron un 45,8 por 100 menos, tuvieron un 42,7 por 100 menos de participantes, y supusieron un 37 por 100 menos de JNT.

*Importante disminución
de la conflictividad por
huelgas en 2020*

Por otra parte, se observó una importante concentración sectorial y territorial de las huelgas en 2020. Dos actividades manufactureras, fabricación de vehículos de motor y fabricación de otro material de transporte, supusieron el 41 por 100 de las JNT del año. Dos divisiones de actividad de servicios (sanidad y educación) supusieron, en conjunto, otro 21 por 100 del total del año. Seis comunidades autónomas: Cataluña (299.807 JNT), Madrid (60.370), País Vasco (59.377), Región de Murcia (34.650), Andalucía (31.098) y Galicia (20.844), concentraron el 94 por 100 del total de JNT por huelgas en 2020.

*Solución autónoma
de conflictos laborales:
actividad del SIMA
y de los órganos
autonómicos*

En 2020, el número de expedientes tramitados por el SIMA-FSP fue de 384, lo que supuso una reducción de 40 controversias (9,4 por 100 menos) respecto a 2019, y un 14,3 por 100 menos que los 448 conflictos tramitados de media en los cinco años anteriores. Con todo, los 384 expedientes tramitados en 2020 afectaron a casi 2,5 millones de personas y a 36.108 empresas.

Se resolvieron por acuerdo en mediación o laudo la cuarta parte (el 25,2 por 100), proporción algo menor que la de los dos años anteriores. Los acuerdos en mediación más los laudos afectaron a 612.865 personas trabajadoras, algo más de la cuarta parte del total.

En el 29,4 por 100 de los expedientes se trató de cuestiones salariales, principalmente sobre retribución variable o sistemas de incentivos. Por su parte, los concernientes al tiempo de trabajo fueron un 22,7 por 100.

Respecto de la conflictividad tramitada ante órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, a partir de los datos recibidos de los correspondientes órganos gestores, en 2020 se presentaron ante ellos 3.719 conflictos colectivos que afectaron a 2,6 millones de trabajadores y a 209.879 empresas. Los resultados alcanzados en el conjunto de las conciliaciones-mediaciones que se llevaron a cabo indican que en 979 procedimientos se alcanzó un acuerdo que puso fin a la controversia, el 33,4 por 100 de todos los que se tramitaron de manera efectiva.

*Un año de importantes
novedades normativas
laborales marcado por las
medidas extraordinarias
frente a la crisis
pandémica*

La agenda de política normativa laboral del nuevo Gobierno quedó fuertemente condicionada por los efectos de la crisis sanitaria en la actividad económica y el empleo. De esa forma, el conjunto de las normas laborales aprobadas en 2020 y los primeros meses de 2021 consistió en buena parte en las medidas de choque extraordinarias y temporales para hacer frente a la situación de emergencia y apoyar el mantenimiento del empleo.

Destacaron, en primer lugar, las medidas de flexibilización de la regulación temporal de empleo, así como de protección por desempleo y exoneración de cotizaciones empresariales, incluidas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (norma que también estableció un carácter prioritario del trabajo a distancia y un derecho a la adaptación o reducción de la jornada en determinados supuestos). Y es necesario destacar la serie de normas legales de urgencia, con base en acuerdos de diálogo social (Acuerdo Social en Defensa del Empleo, ASDE) que, hasta en cuatro ocasiones, prorrogaron y modularon el alcance de dichas medidas, acompañándolas a la evolución de la pandemia y adaptando el contenido de las mismas a las necesidades derivadas del impacto económico y laboral de aquella: los Reales Decretos-ley

18/2020, de 12 de mayo, 24/2020, de 26 de junio, 30/2020, de 29 de septiembre, y 2/2021, de 26 de enero.

Otros dos tipos de medidas, vinculadas a las anteriores asimismo con un objetivo de contención de los efectos en el mercado de trabajo, consistieron, la primera, en la exclusión de la extinción de contratos por las causas y en las circunstancias que dan lugar a la regulación temporal de empleo en las nuevas condiciones aprobadas con carácter extraordinario (Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, posteriormente Ley 3/2021, de 12 de abril); y la segunda, en aplazar la ejecución de la prestación laboral mediante la obligación de conceder un permiso retribuido recuperable a las personas trabajadoras por cuenta ajena que no prestaran servicios esenciales (Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, posteriormente Ley 4/2021, de 12 de abril).

El año 2020, y los primeros meses de 2021, vieron asimismo la aprobación de determinadas normas con incidencia en la ordenación de las relaciones laborales. Tal fue el caso de la supresión del despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo (Ley 1/2020, de 15 de julio, procedente del Real Decreto-ley 4/2020, de 18 de febrero), de la determinación, socialmente acordada, del SMI para 2020 (Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero), y de la aprobación de un nuevo texto refundido de la Ley Concursal (Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo), que entró en vigor en el mes de septiembre.

Destacó también la nueva regulación del trabajo a distancia aprobada por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, norma objeto de un importante acuerdo social. Y, en el ámbito del empleo público, la nueva regulación del teletrabajo en el ámbito de las Administraciones públicas (Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre), fruto del diálogo entre aquellas y las organizaciones sindicales. En el terreno de la digitalización y sus consecuencias para las relaciones laborales, debe citarse, asimismo, el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, que también procedía de un relevante acuerdo de diálogo social, y que ha recogido la presunción de laboralidad del artículo 8 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en el ámbito de las plataformas digitales de reparto (*riders*), además de determinados derechos de información.

En un terreno bien distinto se enmarcó la supresión que se llevó a cabo del artículo 315.3 del Código Penal, que tipificaba el delito de coacciones a iniciar o continuar una huelga, por medio de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril.

Fueron relevantes también las dos normas de desarrollo reglamentario de la reforma en materia de igualdad en el empleo entre mujeres y hombres que había sido realizada mediante el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo: los Reales Decretos 901/2020 y 902/2020, ambos de 13 de octubre, sobre planes de igualdad y sobre igualdad retributiva, respectivamente. En este terreno, el 15 de abril de 2021 se presentó la herramienta de igualdad retributiva, fruto del Acuerdo de los Ministerios de Trabajo e Igualdad y los interlocutores sociales, con el fin de facilitar el cumplimiento de la obligación de tener un registro retributivo.

*Actividad de la Inspección
de Trabajo y Seguridad
Social*

En 2020, en el ámbito comunitario, la Comisión Europea, en cooperación con la Plataforma Europea que aborda el trabajo no declarado y la Autoridad Laboral Europea (ALE), lanzó la primera campaña europea para abordar el trabajo no declarado (*EU4FairWork*). Por su parte, en

2020 la ALE coordinó su primera inspección concertada.

En el ámbito de la coordinación de las autoridades nacionales de inspección en relación al trabajo transnacional y, más específicamente, al realizado en el marco de la libre prestación de servicios, la reciente creación y puesta en marcha de la ALE se completó en 2020 con medidas nacionales como la creación en España de la Unidad especial de coordinación sobre lucha contra el fraude en el trabajo transnacional, en el Organismo Estatal ITSS.

En España, el ejercicio 2020 supuso el último año de vigencia de los dos planes sobre los que se ha estructurado la actividad inspectora en el último periodo: el Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020 y el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020. Este último contaba, a su vez, con dos planes de choque: el Plan de lucha contra el fraude en la contratación temporal y el dirigido a combatir los abusos en la contratación a tiempo parcial.

Ante el fin de ambos planes, en la segunda mitad de 2020 y los primeros meses de 2021, el Ministerio de Trabajo y Economía Social reiteró la necesidad de que se apruebe, en el corto plazo, un nuevo Plan Estratégico de la ITSS para el próximo trienio, que se llevaría a cabo sobre la base de la evaluación del que finaliza su vigencia en 2020 y de las prioridades que se marquen para ese periodo.

El impacto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia en el tejido productivo ha demandado un mayor esfuerzo de la ITSS en sus diferentes áreas de actuación, tanto en sus competencias de información y asistencia técnica, especialmente en las pymes, como en sus funciones de vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales y de Seguridad Social, sin olvidar su actividad de mediación laboral. Ello, a partir de varias disposiciones aprobadas que dotaron a la ITSS de las competencias y habilitaciones pertinentes.

Asimismo, en el contexto de la crisis originada por la pandemia, la ITSS puso en marcha en 2020 campañas específicas en diferentes ámbitos. De entre todas ellas, destaca la dirigida a la detección de posibles conductas fraudulentas en relación con los ERTE, que incidía en la protección y uso responsable de los recursos públicos.

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2020, según datos provisionales, fue de 945.416, lo que representa un volumen de actividad inferior al año anterior, un 10,85 por 100 menos. Disminuyó el número de las actuaciones en los ámbitos de prevención de riesgos laborales (un 21,53 por 100), empleo y colocación (un 25,75 por 100), extranjería (un 25,68 por 100) y Seguridad Social

(un 12,58 por 100). En cambio, aumentaron en materia de relaciones laborales (un 19 por 100) y en el epígrafe de otras actuaciones (un 17,31 por 100).

En cuanto al número de infracciones, en el año 2020 se detectaron 73.415, según datos provisionales, lo que representa un descenso de un 15,18 por 100 con respecto al año anterior; el importe de las sanciones alcanzó los 244,2 millones de euros y el número de trabajadores afectados por infracciones ascendió a un total de 529.154.

La situación de pandemia también tuvo su reflejo en la tramitación de los asuntos judiciales sociales, cuyo balance dio como resultado el mayor descenso registrado en los últimos diez años. Así, los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social resolvieron durante 2020 un total de 282.153 asuntos, lo que representa 56.955 menos que en 2019, es decir una disminución del 16,8 por 100 respecto al año anterior. La excepción se registró en el caso de los conflictos colectivos, que aumentaron levemente (131 más que en 2019) hasta alcanzar los 2.162.

*Considerable descenso
en el número de asuntos
judiciales resueltos*

Por su parte, los conflictos individuales descendieron a 214.614, un 15,1 por 100 menos respecto a 2019, al igual que disminuyeron los de Seguridad Social, que llegaron a 65.377 en 2020 (un 22,5 por 100 menos que el año anterior).

Las iniciativas sobre políticas preventivas y de mejora de la seguridad y la salud en el trabajo a lo largo de 2020 han venido en buena medida marcadas por el contexto de la crisis pandémica, que ha condicionado profundamente la actividad económica y laboral. De ahí que haya sido necesario prestar atención a los diagnósticos sobre sus repercusiones y a las medidas normativas y de políticas implementadas para afrontar sus efectos en la seguridad y la salud laboral tanto en la Unión Europea como en España.

*Estrategias de actuación
y otras iniciativas
en prevención de riesgos
laborales*

En el ámbito de la Unión Europea cabe destacar la importancia del debate sobre la renovación del Marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020 ante la inminencia de su límite de vigencia temporal, así como la iniciativa lanzada a lo largo de 2020 de consulta sobre el nuevo Marco y la prolongación de su vigencia hasta su renovación.

Entre las principales novedades normativas europeas aprobadas en 2020, cabe citar la Directiva (UE) 2020/739 de la Comisión, de 3 de junio de 2020, en lo que respecta a la inclusión del SARS-CoV-2 en la lista de agentes biológicos que son patógenos humanos conocidos, clasificándolo como patógeno humano del grupo de riesgo 3.

En España, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo (2015-2020) finalizó su vigencia inicial y, tras ser prorrogada para 2021, se ha continuado trabajando sobre su sustitución, especialmente, para fijar los nuevos aspectos de interés, así como sobre la evaluación de la misma.

Cabe citar el Informe sobre el Estado de la Seguridad y la Salud en el Trabajo que presentó el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) en 2020, en el que se mostraba, entre otros aspectos, la mejora de la calidad y cantidad de la información disponible sobre morbilidad laboral en los últimos años.

Por otro lado, considerando el protagonismo que ha tenido el trabajo a distancia a lo largo de 2020, se elaboraron diversos estudios advirtiendo de la necesidad de controlar los riesgos que puede conllevar, como el llevado a cabo por el INSST sobre Prevención de riesgos psicosociales en situación de trabajo a distancia debida al COVID-19.

Entre las principales novedades normativas cabe hacer referencia al Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que recogía medidas específicas aplicables a los centros de trabajo, incluyendo la adaptación de las condiciones de trabajo, la ordenación de los puestos de trabajo y la organización de los turnos, así como el correcto uso de los lugares comunes, o el suministro de equipos de protección adecuados al nivel de riesgo, entre otras.

Por otro lado, cabe resaltar que para el sector sanitario y sociosanitario el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, considera como contingencia profesional derivada de accidente de trabajo las enfermedades padecidas por el personal que presta servicios en centros sanitarios y sociosanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS-CoV-2. A través del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico, en los supuestos referidos, tendrán derecho a las mismas prestaciones que el sistema de la Seguridad Social otorga a la enfermedad profesional.

En 2020 tuvo lugar un significativo descenso de las cifras de siniestralidad laboral, disminución que trae causa en su mayor parte en el menor volumen de actividad y de

*Descenso en 2020
de los principales
indicadores de
siniestralidad laboral,
a excepción de los
accidentes de trabajo
mortales*

empleo en el conjunto del año. Considerando los datos de avance de enero a diciembre de 2019 y 2020, las principales cifras agregadas de siniestralidad laboral en ese último año se redujeron respecto al anterior, con la excepción de los accidentes mortales en jornada, en casi una cuarta parte los accidentes de trabajo (AT) con baja (-23,6 por 100), algo más de una cuarta parte los AT sin baja (-28,3 por 100), y en casi un tercio las enfermedades profesionales (EP) (-32,2 por 100).

Los AT con baja de las personas trabajadoras asalariadas registraron una caída de casi una cuarta parte (-24,3 por 100). En esta situación profesional, se redujeron en 117.426 (un 22,7 por 100 menos) los accidentes que tuvieron lugar en jornada de trabajo, una reducción que fue proporcionalmente más pronunciada en el caso de los *in itinere*, que disminuyeron en 28.229 (-33,9 por 100). Los accidentes graves dentro de

la jornada de trabajo disminuyeron en 619 (-17,9 por 100), y en 216 (-22,7 por 100) los que se produjeron en desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo. Fueron los accidentes con resultado de muerte en jornada de trabajo los que truncaron un panorama de disminución generalizada de la siniestralidad laboral en 2020: las 528 personas trabajadoras fallecidas en jornada en ese año fueron 53 más que en el año anterior, en ambos años con referencia a las cifras provisionales de avance. Los accidentes mortales en desplazamientos entre domicilio y centro de trabajo por el contrario disminuyeron, lo que supuso 41 personas fallecidas menos.

Se redujeron asimismo las cifras globales de siniestralidad en el trabajo autónomo. Los accidentes de trabajo con baja totales del colectivo se redujeron un 12,2 por 100, hasta 30.398, y tuvieron un 11,4 por 100 menos de AT en jornada de trabajo, reducción que se dio en los de carácter leve, y casi en la misma medida en los graves. Por el contrario, los accidentes mortales no sufrieron variación, con 67 personas trabajadoras fallecidas. El descenso en los accidentes ocasionados al ir o al volver del trabajo fue más acusado (-22 por 100). Hubo 8 accidentes mortales de esta naturaleza, uno más que en el año anterior.

Se produjo una disminución de los índices de incidencia de los AT que alcanzó, además, a todos los sectores, si bien en distinta proporción. En 2020, el índice de incidencia total del trabajo asalariado descendió hasta los 2.668 accidentes por 100.000 personas trabajadoras, un 22,2 por 100 menos que el año anterior. También se redujo el índice de incidencia de los accidentes de trabajo de las personas trabajadoras por cuenta propia, en un 11,2 por 100, hasta los 895 accidentes por 100.000, y lo hizo asimismo en todas las actividades.

El índice de incidencia de los AT mortales de la población asalariada aumentó en 2020 hasta los 3,52, dentro de una leve tendencia de descenso observada en los últimos cinco años. Dicho índice se incrementó en tres de los cuatro grandes sectores: el agrario (14,6 por 100.000), la industria (6,3) y, en mucha menor medida, en servicios. En la construcción se redujo a 10 accidentes por 100.000. El índice de incidencia de los AT mortales en el trabajo autónomo, por su parte, se mantuvo en 2020 en idéntica cifra que en 2019, en 2,1, con diferencias por sectores.

Las enfermedades profesionales, tanto con baja como sin baja, disminuyeron notablemente en 2020 dentro de una tendencia de aumento en los últimos diez años. Los 18.400 partes comunicados por EP en 2020 supusieron una caída en un tercio (-32,6 por 100) con respecto a 2019.

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

La trascendencia de los cambios sociales precipitados por la irrupción de la pandemia en 2020, con particular incidencia en pilares básicos del bienestar individual y colectivo, como la salud, el trabajo y la cohesión social, requerirá años para ser comprendida y

calibrada en su totalidad. El capítulo III aborda las distintas dimensiones de las políticas del bienestar, la protección social y la inclusión social, en especial sus consecuencias en la situación social desencadenada por la crisis sanitaria y la interrupción de la actividad económica, así como las numerosas medidas desplegadas en estos ámbitos para mitigar sus repercusiones sociales en 2020 y primer trimestre de 2021.

En conjunto, la pandemia ha sacado a la luz o agudizado importantes desigualdades que comprometen la cohesión social y requieren continuar los esfuerzos para hacer realidad la Agenda 2030. Así, está visibilizando el gradiente social de la enfermedad y multiplicando las brechas de carácter sociolaboral, recrudesciendo la brecha digital y educativa en función del origen socioeconómico de las niñas y niños; visibilizando las desigualdades residenciales y del entorno medioambiental; profundizando en la brecha de género así como en la desfavorable situación socioeconómica de las personas de origen migrante. Además del test de estrés que ha supuesto en todas las áreas de las políticas del bienestar, la protección y la inclusión social, la dramática experiencia de la pandemia ha puesto también a prueba otros pilares de la cohesión social como la solidaridad de la sociedad civil, el pacto intergeneracional y el sistema de cuidados a las personas en nuestro país, entre los numerosos desafíos que requieren nuevos planteamientos.

1. Condiciones de vida y políticas de bienestar

1.1. CONDICIONES DE VIDA Y SITUACIÓN ECONÓMICA

La pandemia supone un nuevo gran reto para la situación económica de los hogares y las condiciones de vida de la población cuando no se habían superado aún los efectos de la crisis financiera anterior. Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV 2019), el 25,3 por 100 de la población se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión, y las desigualdades en la renta disponible, aunque mostraban una tendencia descendente, seguían estando entre las más elevadas de la Unión Europea. Al mismo tiempo, las desigualdades no eran suficientemente compensadas ni por el sistema educativo ni por la protección social, con un nivel de gasto y eficacia inferior a la media europea.

La pandemia, además, está afectando de manera notable a la economía española debido al mayor peso en su estructura productiva de los sectores más sensibles a las

*Fuerte impacto
de la crisis en las familias,
desigual y mitigado
por las transferencias
sociales*

medidas de confinamiento y distanciamiento social. Y es en esos sectores (turismo, hostelería o restauración) donde el impacto en el empleo es mayor, en los que se concentra la población con menor nivel socioeconómico. El riesgo de exposición al virus es además mayor entre la población con menores recursos económicos, debido a los tipos de empleos que suelen ocupar, lo que les hace más vulnerables a la enfermedad y a sus secuelas en términos de salud y socioeconómicas.

Los efectos sociales de la pandemia son evidentes: descenso de la renta bruta de los hogares, y aumento de la presión financiera soportada por los mismos. La caída de las rentas afectó especialmente a los hogares más vulnerables, como refleja el incremento de aquellos que no perciben ningún tipo de ingreso, que alcanzó la cifra de 670.900 y el repunte considerable de solicitudes de ayuda a las organizaciones del tercer sector de acción social para cubrir las necesidades básicas.

Con todo, el papel de las transferencias públicas ha sido positivo, especialmente en los meses más duros del confinamiento durante los que lograron alcanzar a cerca de la mitad de las personas que dejaron de tener ingresos del trabajo. A este respecto, conviene señalar que, si bien el paquete de medidas aprobadas para contener el impacto social de la crisis ha conseguido amortiguarlo, al menos en parte, las dificultades administrativas y de gestión, especialmente en el caso de las destinadas a la población más vulnerable (IMV), han mermado su eficacia y nivel de cobertura en un contexto de extrema emergencia social.

Resulta preocupante el desigual impacto económico y laboral de la pandemia por el riesgo que implica de cronificación de la vulnerabilidad social, como ya sucediera en crisis anteriores, más aún cuando España adolece de problemas estructurales en el mercado de trabajo y en el sistema educativo que inciden en niveles elevados de desigualdad y riesgo de pobreza. Están por ver, además, las repercusiones en el medio y largo plazo de estas vulnerabilidades sociales y laborales en las condiciones de vida de la población, teniendo en cuenta factores adicionales en un contexto de creciente digitalización, como el impacto de la pandemia en la brecha digital. En este sentido, habrá que prestar atención a las consecuencias que conllevará el afianzamiento de las nuevas tecnologías para la población con menores niveles de acceso y conocimiento de las mismas.

Riesgo de que la vulnerabilidad social producida por la pandemia se convierta en estructural

1.2. EDUCACIÓN

Desde que en marzo de 2020 se decretara el primer estado de alarma vinculado a la pandemia de COVID-19, y con ello se suspendieran las clases presenciales en todos los niveles educativos, los casi 11 millones de estudiantes del sistema educativo español, así como sus familias y centros educativos, vivieron una situación sin precedentes en la historia contemporánea, compartida además con todos los países de nuestro entorno. La magnitud del impacto de la pandemia en las competencias (cognitivas y no cognitivas), empleabilidad e incluso salud mental de las y los estudiantes, así como de la equidad del sistema en su conjunto, es aún incierta, pero existe consenso en que las generaciones más jóvenes se están viendo especialmente afectadas por las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. Por ello, es necesario dotar de recursos suficientes a un sistema educativo ya aquejado de carencias estructurales, que requiere de una verdadera adaptación (sostenible y no meramente sobrevenida) a la sociedad digital.

*El sistema educativo
español más allá
de la pandemia:
principales retos
estructurales*

En España, la educación viene enfrentándose a algunas necesidades de carácter estructural, reflejadas en un rendimiento desigual en los indicadores de referencia de la Estrategia Europea 2020 de Educación y Formación. Así, las altas tasas de escolarización en educación infantil conviven con el alto abandono escolar temprano (AET), posiblemente el principal lastre estructural de nuestro sistema. La evolución de la tasa de AET ha sido positiva desde 2012 (pasando del 31,7 al 16 por 100), especialmente entre las personas no ocupadas, lo que sugiere que el mercado laboral volvió a ejercer un cierto «efecto llamada» en los últimos años. No obstante, sigue siendo la más alta de la Unión Europea. El alto AET está muy relacionado con otra necesidad de nuestro sistema, como es la de reforzar la formación profesional (FP) como sistema propio y no subsidiario. La mejora y potenciación de la formación profesional es uno de los ámbitos emblemáticos en que se han de aplicar los fondos de recuperación europeos *Next Generation EU*, y para ello es necesario continuar con las mejoras ya iniciadas en los últimos tres años, que tienen como hito fundamental el proyecto de Ley Orgánica de Formación profesional en que se viene trabajando en el marco del diálogo social, en el contexto de una reciente unificación del sistema de formación profesional bajo la competencia del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP). En el marco de la reforma de la formación profesional, dada su utilidad para garantizar la adaptación de la oferta formativa a las necesidades del tejido productivo cobra especial importancia reforzar la modalidad de formación profesional dual. Su implantación es todavía insuficiente, por lo que deberán superarse los obstáculos que la dificultan, como la variabilidad territorial de criterios en su regulación.

En medio del curso académico más complejo de la historia reciente, los niveles educativos no universitarios han sido objeto de nuevo en 2020 de una reforma. La incapacidad de llegar a un pacto de Estado en educación ha condicionado de nuevo la tramitación, no exenta de controversias, de la octava ley educativa de la democracia (la LOMLOE), lo que denota la necesidad de ahondar en la participación de toda la comunidad educativa a la hora de aportar soluciones consensuadas a los retos que afronta el sistema educativo.

En cuanto al sistema universitario español, este se enfrenta también a importantes retos, algunos de ellos relacionados con el sistema de carrera del personal docente e investigador, que impactan en la calidad del sistema, el abandono de los estudios y, en último término, en la tasa de inserción laboral de quienes alcanzan la titulación, indicador que ya estaba significativamente por debajo de la media europea antes de la pandemia y ha descendido aún más en 2020 (pasando del 77,2 al 75,9 por 100). Es de esperar que el proyecto de ley de universidades, en que se ha venido trabajando en 2020, aborde estos retos de manera decidida y proponga un modelo de universidad adaptada a la sociedad y el mercado de trabajo post-pandemia.

A pesar de que todavía no se puede hacer una cuantificación total del gasto público en educación en España en este tiempo excepcional de pandemia, las estimaciones apuntan a una inversión extraordinaria de casi 2.000 millones de euros del Estado a las comunidades autónomas a través fundamentalmente del Fondo COVID y del Plan

*Educación y COVID-19:
inversión y medidas
extraordinarias para una
situación inédita*

Educa en digital (destinado a acelerar la digitalización del sistema de forma inclusiva). Por su parte, las previsiones de gasto en los PGE para 2021 aumentan significativamente el importe dedicado a educación respecto de 2020, llegando el aumento al 70 por 100 si se incluye la inversión con cargo al Fondo asociado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, fondo cuyas prioridades son la ampliación de la educación de 0 a 3 años, la prevención del abandono escolar, el impulso a la formación profesional, tanto del sistema educativo como para el empleo, y la digitalización de la educación. La inversión dedicada a becas es una de las partidas que ha aumentado considerablemente en el curso 2020-2021. Aunque al cierre de esta memoria no se dispone de datos oficiales, se estima que el número de estudiantes de todos los niveles con beca aumentó en unos 94.000, lo que contribuirá a paliar, siquiera en parte, el impacto en el acceso a la educación del descenso del nivel adquisitivo de las familias.

Si en el final del curso 2019-2020 se puso en marcha una enseñanza remota «de emergencia» y se tomaron decisiones de urgencia sobre las condiciones para la finalización del curso, en el primer trimestre del curso 2020-2021 ha sido necesario establecer programas orientados a atender los déficit educativos generados, como planes de acogida del alumnado más vulnerable o aceleración de la digitalización. Así, junto a los mencionados Fondo COVID y Plan Educa en digital, se ha adaptado el programa de cooperación territorial plurianual a la situación actual (plan PROA+ 20-21). Cabe señalar que, aunque todas las comunidades autónomas han adoptado medidas educativas excepcionales, existen grandes diferencias en el grado de sistematización y concreción de los diferentes planes, lo que puede estar generando desigualdades territoriales aún difíciles de evaluar. Además, las medidas estrictamente educativas han tendido a ocupar un segundo plano frente a las sanitarias. Parte de los fondos extraordinarios han sido destinados a la contratación de unos 40.000 nuevos docentes en el curso 2020-2021, pues la implementación de las nuevas modalidades de enseñanza (bien sea en línea, virtual o semipresencial) requieren de más recursos de todo tipo, también humanos. La pandemia ha resaltado la importancia del personal docente como profesionales esenciales y la necesidad de mantener el apoyo al mismo para evitar situaciones de sobrecarga derivadas de la excepcionalidad de la situación.

En un contexto de coordinación institucional insuficiente, tanto a nivel nacional como europeo, la universidad española ha acelerado su digitalización como efecto colateral de la pandemia. A principios de 2021 el Ministerio de Universidades, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y CRUE Universidades, a través de

su sectorial TIC, presentaron el Plan UniDigital, que cuenta con fondos europeos y un presupuesto de más de 142 millones de euros, pero sobre cuya implementación no hay, al cierre de esta memoria, información suficiente. El efecto de la pandemia en la universidad, no obstante, va más allá de la adaptación de las metodologías de enseñanza a la no presencialidad. Así, hay ámbitos especialmente afectados por la misma, como son la movilidad internacional de profesores, investigadores y estudiantes o la divulgación de los resultados de la investigación y la transferencia a la sociedad, que son clave para asegurar la calidad del sistema.

1.3. ACCESO A LA VIVIENDA

Las dificultades de acceso a la vivienda constituyen un problema estructural en España, que afecta especialmente a la juventud y con ello a la formación de nuevos hogares. La pandemia y la situación de confinamiento domiciliario en 2020 han puesto de relieve la importancia de las características de la vivienda y su entorno en la calidad de vida de las personas, sacando a relucir las diferencias sociales y carencias existentes en materia de acceso a la vivienda. El impacto económico y social de la pandemia está acentuando las dificultades de algunas familias para afrontar los gastos derivados de la vivienda sin comprometer otros gastos necesarios, especialmente en el caso de algunos grupos como las personas jóvenes que residen en alquiler o las familias monoparentales.

Aunque se sigue manteniendo la preponderancia de la propiedad (en 2019 el 75,9 por 100 de los hogares), en los últimos años se ha ido incrementando el alquiler a precio de mercado, donde residen ya el 15,4 por 100 de los hogares, alcanzando al 48,2 por 100 entre los hogares más jóvenes. La opción del alquiler a precio de mercado está en gran medida relacionada con la disponibilidad de recursos económicos y sociales, por lo que acceden en mayor medida además de los hogares jóvenes, aquellos encabezados por personas extranjeras, los hogares monoparentales y otros colectivos vulnerables. El aumento de la demanda de vivienda en estos grupos está favoreciendo el mercado de alquiler privado como instrumento alternativo a una oferta adecuada de vivienda social, aunque a menudo de baja calidad y en localizaciones alejadas del centro.

Uno de los factores que ha contribuido al aumento de la demanda de alquiler son las dificultades de acceso a la vivienda en propiedad: en 2020 el esfuerzo medio de las familias para comprar una vivienda se situó en 7,2 años de sueldo, estimándose en 5 años el periodo razonable. De hecho, el número de compraventas de vivienda libre disminuyó un 14,2 por 100 y las hipotecas registradas sobre viviendas cayeron un 6,7 por 100.

En el año 2019, en la antesala de la pandemia, la vivienda absorbía ya la mayor parte del gasto familiar en España, implicando el 31,2 por 100 del desembolso anual. A pesar del descenso producido en los últimos años, en 2019 un 8,5 por 100 de la población vivía en hogares que destinaban el 40 por 100 o más de su renta disponible a satisfacer los costes de la vivienda; en el caso de los hogares que residían en alquiler

este sobreesfuerzo alcanzaba al 37,4 por 100 de la población. En general, la excesiva carga o el retraso en los pagos relacionados con la vivienda afectan en mayor medida a los colectivos más vulnerables, como las personas jóvenes, inmigrantes en situación de desempleo, los hogares monoparentales, los hogares con menos ingresos y en riesgo de pobreza.

En 2020 el precio de la vivienda en alquiler se estanca e incluso disminuye en algunas localizaciones. Aun así, dado el perfil de los principales demandantes de vivienda en alquiler, así como las consecuencias que en términos de empleo ha tenido la pandemia en estos colectivos, los precios actuales en el mercado son todavía inasequibles para los grupos más vulnerables e impiden garantizar su acceso a una vivienda en alquiler adecuada, máxime cuando esta situación se produce en un contexto de debilidad de la oferta pública de alquiler social.

La política de vivienda en España se ha centrado históricamente en fomentar y facilitar el acceso a la propiedad a través de la vivienda protegida de promoción privada, siendo residual la promoción de viviendas de titularidad pública, de alquiler social, destinadas a aquellos hogares sin recursos suficientes para acceder a una vivienda adecuada en condiciones de mercado. El giro hacia el fomento del alquiler en los últimos planes estatales de vivienda ha tenido su reflejo en un repunte de la vivienda protegida de alquiler sin opción a compra, pero en un contexto de mínimos históricos de producción de vivienda protegida en el que sigue siendo mayoritaria la vivienda protegida en propiedad de promoción privada. Así, el parque de vivienda pública de alquiler social existente en la actualidad, con un peso sobre el total de hogares inferior al 2 por 100, no permite una oferta adecuada para, junto a otros instrumentos de la política de vivienda, abordar las necesidades residenciales de la demanda excluida del mercado y avanzar en la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada, especialmente en un contexto de emergencia como el producido por la pandemia de COVID-19.

La vivienda de alquiler social: una oferta insuficiente para la demanda excluida del mercado

Las medidas adoptadas por el Gobierno para garantizar el acceso y mantenimiento de la vivienda en el contexto de crisis por COVID-19 se han dirigido fundamentalmente a aquellos colectivos que se han tornado vulnerables como consecuencia del impacto de la pandemia en la actividad y el empleo, resultando limitada la capacidad de estas medidas para hacer frente a un problema de carácter estructural en España. Tendrá un efecto positivo en este sentido la modificación introducida a finales de 2020 en una de las medidas extraordinarias adoptadas, la suspensión de lanzamientos y desahucios que afecten a arrendatarios vulnerables sin alternativa habitacional, que vio ampliado el colectivo de posibles destinatarios al contemplarse situaciones de vulnerabilidad no derivadas de los efectos del COVID-19. Así, si en 2020 los lanzamientos derivados de la LAU se redujeron un 42 por 100, situándose en más de 21.000, cabe esperar un

mayor impacto entrado 2021. Ahora bien, la vigencia de esta medida, al igual que otras recientemente prorrogadas, termina el 9 de agosto de 2021.

Junto a las consideraciones sobre el carácter coyuntural de las medidas, sobre su alcance y capacidad a corto plazo o sobre las posibles consecuencias indeseadas de su aplicación a medio y largo plazo, no cabe duda de que la pandemia ha puesto de relieve la importancia de disponer de un parque suficiente de vivienda de alquiler social para abordar los problemas de acceso y mantenimiento de la vivienda en España, sin menoscabo de otros instrumentos necesarios y complementarios de la política de vivienda.

La importancia de la vivienda como bien de primera necesidad, esencial para el desarrollo de la vida en unas condiciones dignas, así como su relevante papel para un crecimiento económico inclusivo, un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo o la estabilidad macrofinanciera, hacen necesario afrontar desde los diversos sectores implicados, tanto públicos como privados, una actuación decidida y coordinada que, con una visión tanto a medio como largo plazo, ayude a satisfacer las importantes necesidades residenciales de la población. La complejidad de los problemas vinculados a la vivienda está dilatando la aprobación del Anteproyecto de Ley Estatal por el derecho a la vivienda, siendo en estos momentos la intervención pública en el mercado del alquiler uno de los debates que sigue abierto.

1.4. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y CONDICIONES DE VIDA

La pandemia por COVID-19 ha visibilizado la conexión entre la calidad de vida y la del entorno en el que habitan las personas, desde la perspectiva de la sostenibilidad medioambiental, constatándose también el carácter estratégico de los principios de la Agenda 2030, marco de actuación para afrontar los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas, cuyo cumplimiento alcanzó para España un 78,1 por 100 en 2020.

El confinamiento domiciliario y la restricción de movimientos en ámbitos urbanos e interurbanos decretados en España ante la rápida expansión de la enfermedad per-

La crisis aumenta la percepción de problemas ambientales y la conciencia ciudadana

mitieron contrastar el impacto ambiental negativo del intenso metabolismo urbano, con mayor incidencia sobre los colectivos vulnerables, así como la importancia estratégica de las ciudades en la gestión de una crisis sanitaria. También ha aumentado en los ciudadanos la percepción de la vivienda y su entorno como lugar de protección, per-

mitiendo constatar con más intensidad algunos problemas ambientales, particularmente los asociados a la ineficiencia energética de los edificios (en 2019 un 16,7 por 100 de los hogares españoles poseían un gasto energético desproporcionado), así como la valoración de la proximidad a servicios esenciales, espacios abiertos y zonas comunes o ajardinadas, parámetros con importante variabilidad territorial y local.

La restricción de la movilidad y de la actividad industrial mejoró sustancialmente la calidad del aire, reduciendo considerablemente la concentración de los contaminantes

atmosféricos de mayor incidencia sobre la salud ciudadana (dióxido de nitrógeno y partículas en suspensión inferiores a 10 $\times$, que en abril de 2020 fueron inferiores en un 61 y 30 por 100 a lo esperado en ausencia de disposiciones restrictivas). A pesar de las recomendaciones de salud pública fomentando el transporte público, el teletrabajo, la flexibilidad horaria y el uso de desplazamiento personal siempre que ello sea posible, la entrada en la denominada «nueva normalidad» desde junio de 2020 ha supuesto la recuperación progresiva de los valores de emisión previos al primer estado de alarma. Ello refuerza la necesidad de intensificar las iniciativas que se vienen abordando en los últimos años en numerosas ciudades españolas para la mejora de la calidad del aire.

Las medidas urgentes impulsadas durante los primeros meses de 2020 en respuesta a la necesidad de garantizar el suministro de recursos (fundamentalmente agua de calidad, alimentos y energía) o la gestión de residuos en una coyuntura de emergencia social, se unieron a otras aplicadas al finalizar el estado de alarma, se han ampliado y sistematizado ante la persistencia de la crisis. Además, se ha seguido impulsando el desarrollo de políticas específicas en ejecución del Plan de Acción de la Agenda Urbana Española [como la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (*es.movilidad*), ambas en proceso de participación pública], así como el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030. Se ha avanzado asimismo en la elaboración de un Anteproyecto de Ley de residuos.

Sin embargo, no hay que olvidar que las áreas rurales son especialmente vulnerables al cambio climático, estando expuestas a la creciente incidencia de sus manifestaciones más extremas. Entre los riesgos derivados del aumento progresivo de las temperaturas destaca el de los incendios forestales, cuya incidencia ha aumentado desde 2014, elevándose la superficie afectada en 2020 un 39,6 por 100 respecto a ese año. La fragilidad de los espacios naturales en el medio rural se ve exacerbada por condiciones de aislamiento geográfico, escasa diversidad económica, envejecimiento de la población y el avance de la despoblación. Para que la transición verde sea más inclusiva, esta realidad territorial debe compensarse con políticas de carácter integral específicamente dirigidas a los problemas de sostenibilidad de este hábitat.

Por su parte, la gestión del agua en España, un recurso cada vez más escaso a medida que avanza el cambio climático, registra un deterioro de las redes de distribución y saneamiento que pone de manifiesto cierto déficit de inversión, especialmente acuciante en relación a la depuración de aguas residuales en municipios de pequeño y mediano tamaño (un 16,6 por 100 de las aguas residuales generadas en España procedentes de aglomeraciones mayores de 2.000 habitantes incumple las disposiciones europeas). Es este uno de los posibles ejes de las actuaciones de las muchas que plantea el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con implicaciones directas en la dimensión social de la sostenibilidad, para favorecer la salud y la calidad del entorno de vida de las personas.

En todo caso, la experiencia atravesada en 2020 se ofrece como oportunidad de cambio en el avance hacia un modelo más centrado en los ciudadanos y con menor presión sobre los recursos naturales, que exige modificaciones en los hábitos de la población y en la gestión de políticas.

1.5. CONSUMO

La conmoción social y económica experimentada en 2020 se ha expresado también en un notable retroceso del gasto familiar, acompañado de un importante incremento del ahorro de los hogares, mayoritariamente acumulado en forma de depósitos bancarios. Las grandes cifras ocultan, no obstante, considerables desigualdades, que son patentes en términos de ahorro, ya que este se ha concentrado en los hogares de rentas más altas, en tanto que las familias con menores rentas, más representadas en los sectores más afectados por la crisis y, por tanto, con merma de ingresos, han visto limitada su capacidad de ahorro.

En todo caso, el punto de partida antes de la irrupción de la nueva crisis era de cierta moderación del ritmo de crecimiento del gasto en consumo de los hogares, que en 2019 mostraba una tasa de variación inferior a un punto porcentual con respecto

*Fuerte descenso
del consumo y aumento
del ahorro, pero desigual
en función de las rentas*

a 2018. Además, los datos de ese año parecían anunciar la realidad que ha impuesto la pandemia: la pérdida de importancia de los gastos que implican interacción humana y el repliegue hacia la privacidad de los hogares, que conllevan un aumento del gasto en los bienes de uso doméstico. A ello habría que añadir la consolidación de la

vivienda como principal componente del gasto, implicando, como ya se ha adelantado, casi la tercera parte de los recursos familiares, y la escalada del gasto en comunicación y tecnologías de soporte para ella, así como el ascenso del consumo de los hogares a través de Internet, facilitado en los meses de restricción a la libre circulación, especialmente durante el primer estado de alarma. No en vano, la influencia del entorno digital en los modelos de comportamiento de consumo de los hogares parece ser una realidad ineludible que se consolida año tras año y probablemente ha vivido en 2020, de forma inesperada, uno de los mayores impulsos de su relativamente corta historia.

La pandemia y las medidas para tratar de contenerla están teniendo consecuencias en todas las dimensiones de la realidad social. A los efectos sobre la economía y el

*Medidas especiales
para proteger
a los consumidores
en el estado de alarma*

mercado de trabajo, descritos en los capítulos I y II, se han unido los que atañen a las personas en tanto que consumidoras y usuarias de bienes y servicios de toda índole. Así, la garantía de los derechos que les asisten se ha podido ver comprometida en medio de una situación inesperada que las autoridades han tratado de paliar con la aprobación de

varias normas. Para una mejor salvaguarda de los derechos de los consumidores y usuarios, se aprobaron varias medidas urgentes, tratando de dar solución a los problemas

más comunes generados en los ámbitos de los suministros básicos (electricidad, gas, etc.), los servicios de telecomunicaciones, los viajes combinados y paquetes turísticos, o los servicios de tracto sucesivo o continuado, entre otros.

La merma de los ingresos de muchas familias llevó a la aprobación de varias medidas para impedir la interrupción de los servicios de primera necesidad, como el Real Decreto-ley 8/2020, garantizando los suministros básicos a los consumidores vulnerables. Algunas de las medidas recogidas se fueron actualizando a lo largo de las sucesivas prórrogas del estado de alarma.

En lo concerniente a los contratos de tracto sucesivo, con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2020 se introdujo la posibilidad de resolver los contratos y la prohibición de realizar nuevos cobros durante el tiempo en que no pudiese prestarse el servicio. Por otro lado, la norma permitía la opción, para el consumidor, de recuperar la parte proporcional de los pagos por servicios no prestados. Por otra parte, en lo referido a los viajes, el Real Decreto-ley 21/2020, suprimió la posibilidad para las agencias de viajes y organizadores de imponer bonos, con la obligación de devolución de los importes abonados por anticipado.

2. Protección social e inclusión social

Las consecuencias sociales de la pandemia no tardaron en poner a prueba todos los dispositivos de la protección social y la inclusión social, dando lugar esta vez a una respuesta contundente en forma de una importante batería de medidas para sostener el empleo, las rentas de las personas trabajadoras, los hogares y los colectivos más vulnerables, compatibilizando el sostenimiento del tejido productivo con la vigencia de las medidas sanitarias de prevención de los contagios y el mantenimiento de la cohesión social.

2.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Desde marzo de 2020, la protección social ha venido jugando un papel determinante a la hora de mantener la cohesión social. Las limitaciones de partida no eran despreciables pues, en términos comparados, en 2019 la eficacia de la protección social en España a la hora de atenuar el riesgo de pobreza era una de las más reducidas entre los países de la Unión Europea, del mismo modo que el gasto social en España (23,5 por 100 del PIB), se mantenía por debajo de la media de la UE-28 (27,5 por 100 del PIB). El esfuerzo de gasto era inferior en la mayoría de las funciones, incluyendo sanidad y pensiones, siendo las diferencias particularmente marcadas en materia de familia e infancia y, aún más, en el caso de vivienda social y la exclusión social. La excepción venía dada por el gasto en desempleo y las pensiones de supervivencia.

La intervención del sector público ha tenido una especial relevancia en el sostenimiento de las rentas de los hogares durante la pandemia, atemperando la caída de sus ingresos brutos. Esta, que en principio fue del 7 por 100, disminuye al 3,3 por 100

cuando se tienen en cuenta las transferencias económicas y al 1,7 por 100 si se considera el efecto de las prestaciones sociales en especie (fundamentalmente sanidad y educación). Sin embargo, aún no es posible cifrar la eficacia del impacto del enorme esfuerzo en protección social desplegado en 2020 en términos de prevención o reducción del riesgo de pobreza.

Con todo, ni antes ni después de la pandemia, los dispositivos de la protección social pueden resultar suficientes por sí solos para atajar el riesgo de pobreza, la desigualdad y apoyar a las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida, debiendo formar parte de una estrategia de cohesión social que, sobre la base de un planteamiento integral de todas las políticas económicas, sociales, de bienestar y redistributivas, actúe sobre los factores causales en el origen de las situaciones de vulnerabilidad, en coherencia con los objetivos de la Agenda 2030.

Las pensiones constituyen el programa de transferencias sociales con más potencia redistributiva y, en términos comparados, el sistema de pensiones español se muestra

*La eficacia redistributiva
de las pensiones
refuerza la importancia
de su suficiencia
y sostenibilidad*

eficaz en la prevención del riesgo de pobreza en la vejez (14,5 por 100 frente al 18,9 por 100 en promedio de la Unión Europea). No obstante, en términos de cuantías efectivas, un importante volumen de pensionistas (mayoritariamente mujeres) percibe pensiones muy bajas. Son necesarios mayores esfuerzos para garantizar el principio de suficiencia de las pensiones y de ahí también la importancia

del refuerzo de la sostenibilidad del sistema, como se viene procurando a lo largo de las sucesivas reformas de que viene siendo objeto el sistema de pensiones desde mediados de los años ochenta.

Es evidente que los efectos de la pandemia repercuten directamente sobre la evolución de los principales factores determinantes de la resistencia de los sistemas de pensiones, entre los que destacan las variables demográficas, la evolución del mercado de trabajo, el alcance y cobertura del sistema y el curso de las futuras reformas que garanticen el equilibrio entre sostenibilidad y suficiencia. En todo caso, para afianzar las bases de la sostenibilidad de la protección social se acrecienta la necesidad de aumentar la productividad aprovechando el impulso de la digitalización y los cambios tecnológicos, así como de mantener el progreso educativo que conduzca a más y mejores empleos en un escenario transformado por la pandemia.

El impacto del COVID-19 ha añadido más incertidumbre a la que ya de por sí caracteriza a la evolución demográfica pues, en el primer semestre de 2020, además de su luctuosa huella más inmediata (un aumento de casi un 20 por 100 en las defunciones durante el primer semestre de 2020), la natalidad se redujo un 4 por 100; la esperanza de vida se contrajo coyunturalmente en 0,9 años para los hombres y en 0,8 años para las mujeres y el saldo migratorio con el exterior se redujo a la mitad. Aunque es de esperar que la mayor parte de estos cambios tengan naturaleza coyuntural, no dejan

de ralentizar el crecimiento de la población en un país como España especialmente afectado por el envejecimiento de la población. Una de cada cinco personas era mayor de 64 años en 2020 y más de la mitad del gasto en protección social (55 por 100) se dedica a la función «Edad avanzada», copando las pensiones de jubilación el 93 por 100 de esta partida, que ha aumentado un 20 por 100 desde 2015.

Las consecuencias sociales de la pandemia suponen un desafío para la protección social y las políticas de inclusión social, pues conllevan redoblar los esfuerzos en protección por desempleo y otros mecanismos de sustitución de rentas o de garantía de ingresos mínimos. Al mismo tiempo, el sistema sanitario y de atención a la dependencia se han visto sometidos a una prueba de estrés sin precedentes, requiriendo desembolsos extraordinarios y sacando a relucir importantes carencias previas, mientras las brechas en el campo de la desigualdad aconsejan no descuidar el terreno de las políticas de inclusión social e igualdad en perspectiva de género para que la recuperación sea socialmente sostenible. Por tanto, además de las pensiones, el coronavirus ha traído a primer plano la importancia de otras dimensiones de la protección social, destinadas a jugar un papel más relevante en los próximos tiempos, por lo que parece razonable pensar en reordenar prioridades y aumentar los recursos en este ámbito, considerando los enormes desafíos que se le plantean al sistema de protección social en su conjunto. Unos desafíos que van a exigir sin duda avances muy significativos en el terreno de las reformas, la gobernanza, así como de la cooperación territorial y sectorial, requiriendo este escenario un lugar destacado para el diálogo social.

2.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

El sistema de Seguridad Social ha contribuido decididamente a hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia, mediante una batería de iniciativas inéditas en cantidad e intensidad hasta la fecha. Buena parte de ellas se han abordado en el capítulo II de esta Memoria por su relación con el ámbito de las relaciones laborales y su nacimiento en el seno del diálogo social. Desde la perspectiva del impacto en el sistema de Seguridad Social y en el esquema de la protección preexistente destacan, en primer lugar, las medidas dirigidas al mantenimiento del tejido productivo y el empleo, ante la paralización o la reducción de la actividad por efecto de la pandemia, en forma de moratorias, y aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social, exoneraciones y reducciones en las cotizaciones de las empresas, así como de apoyo a las personas trabajadoras autónomas. Como notas distintivas, destaca su vinculación al mantenimiento del empleo y la no afectación de la carrera de cotización de las personas trabajadoras, de modo que se considerarán como periodos de cotización efectiva a efectos de futuras prestaciones.

En segundo lugar, se han aprobado numerosas medidas que inciden en la mejora de la acción protectora,

Apoyo de la Seguridad Social a la política social y económica frente al COVID-19: un esfuerzo inédito

fundamentalmente en forma de mecanismos de sustitución de rentas del trabajo o de garantía de ingresos mínimos. Los mecanismos de apoyo más potentes de carácter temporal han sido sin duda la percepción de las prestaciones vinculadas a los ERTE y la creación de una prestación extraordinaria por cese de actividad en el caso de las personas trabajadoras autónomas, puesto que otras ayudas implantadas, como el subsidio para personas afiliadas al sistema especial de hogar dentro del Régimen General y otros subsidios excepcionales, destacan más por la novedad que suponen que por su alcance y duración efectiva. Desde el punto de vista de las figuras que han llegado para incorporarse con carácter estructural al sistema sobresale la creación del IMV, al que se hará referencia más adelante. Y en cuanto al volumen de personas afectadas (3,7 millones de personas en 2020), resulta destacable asimismo como novedad la extensión del derecho a la prestación de incapacidad temporal (IT) a las personas trabajadoras tanto contagiadas como en periodo de aislamiento por sospecha de contagio, así como su consideración como situación asimilada a accidente de trabajo y, en el caso del personal sanitario, su reconocimiento como enfermedad profesional. Por último, otras medidas hacen hincapié en aspectos de mejora de la gestión, entre las que cabe destacar la ampliación de las facultades de la Administración de la Seguridad Social y del SEPE en materia de cesión, comunicación de datos, acceso telemático y suministro de información y otras medidas de agilización de la gestión automatizada de procedimientos de gestión (Real Decreto-ley 2/2021).

A finales de 2020 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo el 19 de noviembre, veinticinco años después

Renovación del Pacto de Toledo: vuelta del IPC como referente para actualizar las pensiones

de su creación y once tras su última renovación. Como contenido esencial del documento, que incluye veintidós Recomendaciones, hay que destacar la reanudación del consenso sobre la actualización periódica de las pensiones y el mantenimiento de su poder adquisitivo alrededor del referente de la evolución del IPC; la profundización en el

objetivo de consolidación del principio de separación de las fuentes de financiación, vinculándola a la asunción por el Estado de una serie de gastos, o la apuesta por un impulso a la previsión social complementaria, fomentando de forma preferente los sistemas de empleo, como se verá más adelante. Se han incorporado dos nuevas recomendaciones, dedicadas a la necesidad de adaptar el sistema afianzando el pacto generacional y a la requerida adaptación a la economía digitalizada. Aunque con matices, la mayor parte de las restantes recomendaciones mantienen en esencia sus mismos objetivos que la Comisión se ve obligada a reforzar ante su insuficiente desarrollo o el mantenimiento de su vigencia.

En conjunto, el documento dedica especial atención a las medidas orientadas a la mejora de la acción protectora y su suficiencia, quedando pendiente la profundización en otras iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la financiación del sistema.

En todo caso, las recomendaciones del Pacto abren las puertas para nuevas reformas en el terreno de la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de pensiones, una vez culminen los trabajos en el marco del diálogo social.

Los retos en términos de sostenibilidad y suficiencia a los que se enfrenta la Seguridad Social, derivados tanto del envejecimiento de la población, como de la insuficiencia de ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, se vieron intensificados en 2020 con el estallido de la crisis derivada del COVID-19. Su impacto en la actividad económica y en el empleo, unido al importante despliegue de medidas de protección de rentas de trabajadores asalariados y autónomos, tuvieron un claro reflejo en los Fondos de la Seguridad Social y, muy especialmente, en el Servicio Público de Empleo Estatal, por el fuerte aumento del gasto en prestaciones asociadas a los ERTE.

*La situación financiera
de la Seguridad Social*

El Sistema de la Seguridad Social también acusó de manera significativa el impacto de la pandemia sobre sus cuentas, si bien redujo su nivel de déficit respecto al año anterior, gracias a las transferencias recibidas del Estado. Efectivamente, el saldo negativo del sistema, medido en términos de ejecución presupuestaria, se redujo un 10 por 100, situándose en el 1,3 por 100 del PIB.

El impacto de la pandemia sobre los ingresos del sistema se produjo a través de las exoneraciones de las cuotas a la Seguridad Social, cuya pérdida de ingresos se cuantificó en 4.347 millones de euros las relativas a las personas trabajadoras de empresas acogidas a ERTE y 2.241 millones las correspondientes a las personas trabajadoras autónomas perceptoras de las prestaciones extraordinarias. A esto habría que añadir 26 millones de euros menos, por la concesión de moratorias en el pago de las cotizaciones a las que se hubieran acogido empresas y trabajadores por cuenta propia. En este sentido, tal y como ha venido señalando el CES, sería deseable que, en aras de la sostenibilidad del sistema, las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social, como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo, fueran asumidas por el Estado, en coherencia con la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación.

La caída de ingresos por cotizaciones sociales respondió, asimismo, al ajuste del empleo, si bien, cabe señalar que el descenso de la afiliación (-2,1 por 100 en 2020) fue muy inferior al del PIB (-10,8 por 100), poniendo de relieve la efectividad de las medidas implementadas para mantener las rentas. Además, el empleo afectado por la crisis del COVID-19 se caracterizó por una elevada temporalidad y parcialidad, y una presencia mayoritaria de ocupaciones en grupos de cotización bajos, lo que, unido al incremento de las bases medias de cotización en línea con el aumento de la remuneración media por asalariado, habría permitido amortiguar la pérdida de ingresos para el sistema.

En este contexto, los ingresos por cotizaciones sociales cayeron un 3,5 por 100, pero gracias a las transferencias del Estado, que aumentaron cerca de un 130 por

100, los recursos totales no financieros del sistema se incrementaron un 13 por 100 en 2020.

Por su parte, los gastos no financieros crecieron un 10,6 por 100, debido fundamentalmente al incremento de las partidas asociadas a las prestaciones por incapacidad temporal a causa del COVID-19 y por las de cese de actividad de trabajadores autónomos. Sin embargo, la partida que tradicionalmente condiciona en mayor medida la evolución del gasto, las pensiones, prácticamente redujo a la mitad su tasa de crecimiento, debido a la desaceleración registrada en el ritmo de crecimiento del número de pensiones y de su importe medio, como consecuencia de la caída de las altas y el fuerte aumento de las bajas, asociada la primera a problemas de gestión en la tramitación de las prestaciones en el contexto de la pandemia y, el segundo, al exceso de mortalidad por COVID-19 entre las personas de mayor edad. Además, el porcentaje de revalorización aplicado a las pensiones en 2020 fue menor al del año anterior.

En el ámbito no contributivo, el aumento del gasto fue más moderado, correspondiendo el mayor avance a las prestaciones familiares. El ingreso mínimo vital, por su parte, supuso únicamente el 0,2 por 100 del gasto total, mientras que el gasto en pensiones de invalidez y jubilación se desaceleró, y el correspondiente a complementos a mínimos cayó, en línea con la reducción del número de pensiones mínimas.

Las necesidades financieras del sistema llevaron a la concesión por parte del Estado de un nuevo crédito extraordinario a la Tesorería General de la Seguridad Social, tal y como viene haciendo desde el año 2017. Sin embargo, sería deseable que la financiación extraordinaria requerida se aborde fundamentalmente mediante transferencias corrientes en lugar de créditos. Cabe esperar que, una vez superada la pandemia, la reactivación de la economía y el empleo permitan recuperar parte importante de los ingresos del sistema y, dado al carácter transitorio de las medidas adoptadas, disminuya el nivel de gastos. Sin embargo, sigue siendo necesario salvaguardar la difícil situación estructural que atraviesa el sistema de la Seguridad Social. En este sentido, las recomendaciones del Pacto de Toledo constituyen la base de las negociaciones que actualmente están llevando a cabo Gobierno e interlocutores sociales, en el marco del diálogo social, con el fin de adecuar el sistema de pensiones y contribuir a su sostenibilidad financiera. Independientemente de la reforma que finalmente se acuerde del sistema, es preciso actuar también en el ámbito del empleo, con el fin de mejorar de manera sostenida los ingresos del sistema por cotizaciones sociales. Y a ello se espera que contribuyan las reformas e inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que con la financiación procedente de los fondos del Plan *Next Generation EU*, irán dirigidas a relanzar la economía española y acelerar la transformación del modelo productivo, con un apoyo decidido a las transiciones verde y digital, hacia un crecimiento sostenible e inclusivo, que genere empleo estable y de calidad.

El sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura en 2020 a 8,9 millones de pensionistas, de los cuales, alrededor de un 10 por 100 eran pluripensionistas, lo que explica que el número de pensiones fuera mayor, 9,8 millones. Tanto el número de pensiones como el de pensionistas apenas aumentaron en 2020 (un 0,4 por 100) por efecto de la evolución de las altas y bajas de pensiones en el contexto de la pandemia. Efectivamente, el número de altas cayó un 5 por 100 por las dificultades surgidas en la presentación de las solicitudes de las prestaciones, por el cierre de los centros de atención de la Seguridad Social durante el primer estado de alarma y por problemas puntuales de saturación de la Sede Electrónica. Por su parte, el número de bajas aumentó un 14,3 por 100, principalmente entre las pensiones de jubilación y viudedad, como consecuencia del aumento de la mortandad entre las personas de mayor edad por COVID-19.

*Las pensiones
contributivas
de la Seguridad Social
y sus beneficiarios*

La pensión media del sistema superó por primera vez los 1.000 euros mensuales (1.011,02 euros), aunque mostró un avance inferior al de los dos años anteriores, en parte por la menor revalorización. En todo caso, algo más de la mitad de las pensiones del sistema se sitúa por debajo de los 800 euros mensuales y una tercera parte no alcanza los 650 euros.

El envejecimiento de la población y la entrada a la jubilación aproximadamente a partir de 2025 de la generación del *baby boom* supone un importante reto para la sostenibilidad del sistema de pensiones que, en la actualidad, da cobertura a 6 millones de pensionistas de jubilación, con una pensión media de 1.161,8 euros mensuales. El 61,1 por 100 tiene como titular a un varón; la edad media se sitúa en los 75 años, y un 21,6 por 100 percibe complementos a mínimos.

El grueso procede del Régimen General (el 71,7 por 100 del total) y un 21,5 por 100 del Régimen Especial de Autónomos, con unas cuantías medias de 1.307,35 y 776,24 euros mensuales, respectivamente. Esta brecha, del entorno del 40 por 100, responde principalmente a la menor base media de cotización en el RETA, y al menor número de años cotizados por las personas trabajadoras autónomas cuando alcanzan la edad de jubilación. En este contexto, el Pacto de Toledo insiste en la necesidad de seguir avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores de ambos regímenes, para lo cual deben promoverse, en el marco del diálogo social, las medidas necesarias para aproximar las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales.

En 2020, la edad ordinaria de jubilación se situó entre los 65 años y los 65 años y diez meses, en función de la carrera de cotización, mientras que la edad real aumentó hasta los 64,6 años; diferencia que se explica por las distintas modalidades de acceso a la jubilación. Si bien es cierto que España se encuentra entre los países de la Unión Europea con la edad de jubilación real más alta, uno de los objetivos, de cara a la sostenibilidad del sistema, es ir aproximando la edad de salida efectiva del mercado de

trabajo a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, tal y como señala en su recomendación duodécima el Pacto de Toledo. Esta evolución ha sido compatible con el desarrollo de un modelo de jubilación gradual y flexible.

En 2020 cayeron todas las altas de jubilación, tanto las ordinarias y demoradas, como las anticipadas, a excepción de las anticipadas voluntarias, que aumentaron un 15,4 por 100, posiblemente por estrategias individuales en el contexto de la situación de pandemia. Este descenso prácticamente generalizado se debió, tal y como se señaló anteriormente, a las dificultades surgidas en la tramitación de las prestaciones en el contexto de la pandemia.

De hecho, al contrario de lo que habría cabido esperar dada la fuerte contracción registrada por la economía española, las jubilaciones anticipadas involuntarias (que son las que se derivan de despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción), no aumentaron en 2020, como sí lo hicieron en la crisis de 2008, gracias a las medidas de choque implementadas por las Administraciones públicas y, muy especialmente, a la activación de los ERTE.

Una de las principales novedades de 2020 en el ámbito de la protección social ha sido la creación del ingreso mínimo vital, que se ha configurado como el derecho

Creación y primeros pasos del IMV: un importante avance con todavía menor alcance del esperado

subjeto a una prestación no contributiva de la Seguridad Social, de naturaleza económica, dirigida a garantizar un determinado nivel de renta a aquellos hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, singularmente en riesgo de pobreza extrema.

El ingreso mínimo vital superó el medio millón de personas beneficiarias en la nómina de marzo de 2021, siendo la edad media de los titulares 43,5 años. Destaca la elevada presencia de mujeres (más del 70 por 100 de los titulares y el 56 por 100 de las personas beneficiarias), así como de menores de edad (el 43,4 por 100 de las personas beneficiarias). El IMV está llegando a los hogares monoparentales, uno de los grupos más afectados por la pobreza, pues un tercio de las unidades de convivencia son de este tipo.

Con todo, el alcance del IMV tras nueve meses en funcionamiento ha sido mucho menor del esperado, pues la estimación del Gobierno es que llegue a 2,3 millones de personas. A pesar del esfuerzo y de los cambios normativos para ampliar la capacidad de su cobertura, las prestaciones reconocidas en sus nueve primeros meses de funcionamiento no llegan al 20 por 100 de las solicitudes válidas registradas en dicho periodo y, desde luego, están muy por debajo de las 850.000 prestaciones estimadas por el Gobierno. De ahí que el gasto ejecutado en 2020 en concepto de IMV (411 millones de euros) haya sido mucho menor que el inicialmente previsto (1.500 millones de euros).

Todavía quedan retos importantes que abordar que incluso van más allá del desarrollo reglamentario al que se remite la norma en sucesivas ocasiones, tanto por lo que hace a la necesidad de facilitar y agilizar la tramitación de las solicitudes como

a la superación de las dificultades de acceso de determinados colectivos, entre otras cuestiones. Especialmente importante resulta resolver adecuadamente su articulación con otras prestaciones, especialmente las rentas mínimas autonómicas (complementarias) pero también con otras prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos como los subsidios por desempleo (compatibles), así como con el desarrollo de los incentivos al empleo y a la inclusión social. Todo ello brinda la ocasión de ir perfilando y perfeccionando el diseño del IMV, a fin de reforzar su eficacia, en el marco de la participación entre las administraciones competentes y los interlocutores sociales.

La crisis derivada de la pandemia del COVID-19 ahondó en la evolución negativa de la previsión social complementaria en España en 2020. Así, descendieron tanto el volumen de planes inscritos, como la cuenta de posición

y las rentabilidades ofrecidas. Por el contrario, aumentaron las cuentas de partícipes, las aportaciones acumuladas realizadas y las prestaciones acumuladas pagadas. Contribuyó a dicha situación, principalmente la negativa evolución de los activos de los fondos de pensiones que originó

*La crisis del COVID-19
agudiza la negativa
evolución de la previsión
social complementaria*

una situación de baja rentabilidad de los planes de pensiones. Hay que tener en cuenta que la pérdida o reducción de ingresos de muchos trabajadores durante la pandemia pudo restringir su capacidad de realizar aportaciones, por un lado, y repercutió en el aumento de la necesidad de recurrir al rescate de los planes de pensiones, cuyos supuestos se ampliaron a finales de marzo de 2020, por otro.

Cabe destacar que la recomendación número dieciséis de la renovación del Pacto de Toledo de 2020 apuesta por impulsar la implantación efectiva en España de los sistemas complementarios de pensiones, en especial de los planes de pensiones de empleo en el marco de la negociación colectiva, entre otras medidas.

La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, incorporó algunas relevantes medidas en el ámbito de la PSC, siendo las más reseñables la previsión de creación de un nuevo Fondo Público de pensiones de empleo, así como la rebaja de las reducciones en la base imponible del IRPF por aportaciones a planes de pensiones individuales o de empleo u otros sistemas de previsión social.

La mayor expansión de la PSC entre la población está todavía condicionada a la incertidumbre sobre la duración y efectos de la crisis económica derivada de la pandemia, a los efectos de las medidas recién implementadas y a los avances en el terreno de las reformas planteadas en el Pacto de Toledo y el PRRT que, para ser efectivas, deberán ser necesariamente objeto de consenso en el ámbito del diálogo social.

2.3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD

El sistema de protección por desempleo ha constituido un pilar fundamental de la respuesta a la crisis económica y social ocasionada por el COVID-19, pues en él se han imbricado las ayudas a las personas afectadas por los ERTE y otros subsidios y

prestaciones de nueva creación. Esta intensa ampliación de la acción protectora durante la crisis sanitaria fue impulsada, en buena medida, por los acuerdos tripartitos firmados en el ámbito del diálogo social, cuyo énfasis en el mantenimiento del empleo y en garantizar la protección de la población trabajadora más afectada por la pandemia dio como fruto la aprobación de algunas de las medidas más importantes adoptadas.

Este esfuerzo en la protección supuso un incremento de beneficiarios de prestaciones por desempleo sin precedentes en toda la serie histórica: el promedio mensual de 2 millones de personas beneficiarias de prestaciones en el primer trimestre de 2020 llegó a duplicarse en abril, alcanzando casi los 5 millones solo en mayo. El año 2020 cierra con 2,3 millones de beneficiarios, lo que supone cerca de 400.000 más que en diciembre de 2019.

El SEPE tuvo que hacer un esfuerzo notable para gestionar este aumento de las solicitudes de prestaciones, al tiempo que cumplir con las medidas de salud pública impuestas durante la pandemia. Un esfuerzo ingente que, sin embargo, no ha evitado que muchas personas se vieran afectadas por retrasos en el pago y otras incidencias en la gestión de sus prestaciones, evidenciando la necesidad de avanzar en la mejora de los servicios públicos de empleo, para lo cual se han puesto en marcha nuevos programas.

A su vez, el respaldo financiero a este refuerzo de la protección, que supuso un gasto de 36.300 millones de euros en 2020 (48 por 100 más que el año anterior) está estrechamente vinculado a las medidas adoptadas en el ámbito europeo, como la suspensión de las reglas fiscales, o la aprobación del SURE, instrumento dirigido a facilitar ayuda financiera para los programas nacionales de mantenimiento del empleo y del que España es uno de los principales beneficiarios.

Los ERTE han constituido el pilar de la protección durante la pandemia, como indica que el número de personas beneficiarias por estar en esta situación haya sido

La protección por desempleo de las personas en ERTE, piedra angular de la respuesta a la pandemia

más elevado que el del resto de beneficiarios del sistema, ascendiendo de media en 2020 a cerca de 900.000. La protección por desempleo por ERTE fue especialmente alta durante los primeros meses del confinamiento, en los que llegó a dar cobertura a 2,6 millones de personas el último día del mes de mayo, representando el 77 por 100 del total de personas beneficiarias del nivel contributivo

y el 50 por 100 sobre el total.

Aunque el volumen de población acogida a ERTE fuera descendiendo a lo largo del año, la protección fue capaz de mantenerse en el tiempo para quienes lo necesitaron por pertenecer a los sectores más castigados por la crisis, como indicaría que el 80 por 100 de las renovaciones de las altas en el sistema procedían de ERTE. Además de la amplitud temporal, conviene destacar la intensidad protectora de esta prestación, cuya cuantía se mantuvo en el 70 por 100 de la base reguladora durante todo el periodo de su disfrute (evitándose que se redujera al 50 por 100 a partir de los

180 días consumidos como ocurre con el resto de las prestaciones contributivas por desempleo no vinculadas a ERTE), permitiéndose además su compatibilización con empleos a tiempo parcial.

Desde que diera comienzo la pandemia también se realizó un esfuerzo significativo de protección de las personas trabajadoras autónomas, un grupo especialmente afectado por la paralización o reducción de la actividad.

Gracias a la flexibilización de los requisitos de acceso a la protección por cese que ha supuesto el establecimiento de la prestación extraordinaria, tanto el número de solicitudes como el de prestaciones reconocidas experimentaron un aumento de gran magnitud durante 2020. Según datos de la Asociación de mutuas de Accidentes de Tra-

*Trabajo autónomo:
2,1 millones de
reconocimientos
de prestaciones
extraordinarias*

bajo, se presentaron 2,1 millones de solicitudes, habiendo sido reconocidas favorablemente el 92 por 100, hasta alcanzar un acumulado total de 1,9 millones. Pese al importante alcance de esta medida en cuanto a volumen de destinatarios cabe señalar su modesta intensidad, que se estima en unos 2.500 euros por persona.

Además, se aprobó un conjunto de normas dirigidas a proteger a los colectivos que, por sus especiales circunstancias contractuales, o por pertenecer a los sectores más afectados por las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, se encontraban con un mayor nivel de vulnerabilidad (como los fijos discontinuos, los pertenecientes al sector cultural, los temporales o las empleadas del hogar, entre otros). Los datos de las altas y beneficiarios en estas figuras de protección muestran que tuvieron un alcance reducido en relación al volumen total de población protegida (3,5 por 100 de las altas en el sistema, y 290.000 beneficiarios). Ello no obsta para señalar su relevancia para colectivos que, de otra manera, habrían quedado desprotegidos.

Con todo, aunque el refuerzo de la vertiente asistencial y la contributiva contribuyó a proteger a buena parte de la población desempleada, no puede obviarse el colectivo de personas trabajadoras que se han ido quedando fuera del sistema por agotamiento de la prestación, especialmente teniendo en cuenta las dificultades añadidas para incorporarse al mercado laboral en el contexto de la pandemia. Hay que tener en cuenta que no existe continuidad entre el agotamiento de la protección por desempleo y otro tipo de figuras, como las RMI o el IMV, por lo que dependerá de cada situación, en especial en cuanto a la no superación de los umbrales de renta exigidos en estos casos, el poder acogerse a ellas o no.

Las medidas adoptadas durante la pandemia han supuesto un importante reforzamiento coyuntural del alcance protector del sistema de protección por desempleo. Con todo, parece necesario, en el ámbito del diálogo social, abordar un replanteamiento de carácter más estructural del complejo entramado existente de figuras de protección

*Hacia un
replanteamiento del
sistema de protección
por desempleo post-
pandemia*

y su coordinación con las políticas activas y otros ámbitos de las políticas de Seguridad Social e inclusión social, como el IMV y las RMI de las comunidades autónomas, a fin de mejorar la eficacia y eficiencia de la protección y su conexión con la mejora de la empleabilidad de las personas, sus posibilidades de inserción laboral y la prevención del riesgo de pobreza.

2.4. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Un año después de la explosión de la epidemia global, que continúa activa —de manera preocupante en algunas regiones del planeta—, sigue siendo difícil evaluar su alcance. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores establecidos para analizar su evolución apuntan a una realidad: la gestión de las crisis sanitarias globales requiere —y requerirá— de instrumentos de coordinación ambiciosos que permitan afrontarlas como verdaderos retos comunes. Por eso la gobernanza sanitaria reviste una gran complejidad en situaciones de emergencia global, debiendo incorporar mecanismos de información y comunicación que limiten las consecuencias negativas de la difusión de relatos que se apartan de la evidencia y que frenan la adhesión a las normas prescritas para detener su avance, como también el recelo provocado en algunos sectores por los cambios de criterio que derivan del surgimiento de nuevas evidencias.

A finales de abril de 2021, el número de fallecimientos en el mundo superaba los 3 millones, habiendo ocurrido un tercio de ellos en Europa. Pero al tratarse de casos confirmados mediante pruebas diagnósticas, es probable que el infradiagnóstico haya ocultado a una parte importante de las víctimas directas y que lo siga haciendo en algunos países. Por eso, el recurso al indicador de *exceso de mortalidad* es tomado como una aproximación más ajustada al efecto más dramático de la pandemia. En España, el sistema de monitorización ha registrado 5 periodos de exceso, siendo el primero de ellos, ocurrido entre marzo y abril de 2020 el más agudo, con un 65 por 100 de exceso de mortalidad (el balance a finales de abril de 2021 recoge 90.000 muertes). El ritmo de propagación del virus a lo largo de la Unión Europea no ha sido simultáneo en todos los países, a pesar de lo cual se han identificado dos grandes olas de contagios que se han traducido en significativos picos de mortalidad en abril y noviembre de 2020 con una notable mejoría en el periodo intermedio. La continuidad de las medidas restrictivas después de la primera ola de contagios en algunos países, y la relajación de aquellas en otros, se tradujo en importantes diferencias en el exceso de mortalidad en los meses de verano, siendo España el país con peores cifras relativas a lo largo del periodo estival y en otoño. En cambio, otros países como Alemania, Italia y Francia sufrieron una mortalidad más baja, con una fuerte subida a partir de otoño.

En España se han constatado importantes diferencias territoriales tanto desde el punto de vista del ritmo de aparición del exceso de mortalidad, como del exceso total acumulado. Así, mientras algunas comunidades han experimentado hasta seis periodos (con disminuciones del exceso de fallecimientos entre ellos), otras han sufrido

muy pocos o incluso ninguno. Por otro lado, algunos territorios han visto incrementar fuertemente la mortalidad en un solo periodo y en otras se ha distribuido a lo largo de varios de ellos. Más allá de la desigual incidencia territorial y de sus distintos efectos a lo largo de la estructura de edades, el coronavirus está mostrando la importancia de los determinantes sociales de la salud también en situaciones de crisis epidémicas como la actual. No en vano, la posición socioeconómica implica distintos niveles de exposición al virus y diferentes niveles de riesgo para la salud una vez contraída la enfermedad contagiosa.

Desde marzo de 2020, con la aparición de los primeros casos y la rápida expansión del virus, las intervenciones de salud pública han cobrado un protagonismo excepcional por la contundencia de las medidas adoptadas para tratar de poner freno al avance epidémico, abriendo un escenario inédito en democracia. El 14 de marzo de 2020 se declaró el estado de alarma en todo el territorio español —prorrogado hasta el 21 de junio de ese año—, vinculado al estricto cumplimiento de la serie de normas de salud pública basadas en el principio de distanciamiento social y el confinamiento domiciliario, uno de los más estrictos de la Unión Europea. Con la remisión de la primera ola de contagios, el Plan para la transición hacia una nueva normalidad estableció varias fases de desescalada que, una vez superadas, dejaron sin efecto las medidas de la declaración del estado de alarma. Durante el breve periodo que siguió, denominado «nueva normalidad», se adoptaron varias medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, para permitir seguir haciendo frente y tratando de poner freno a la pandemia. Pero la amenaza de una segunda ola de contagios propició una nueva declaración del estado de alarma el 25 de octubre de 2020 prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021, estableciendo limitaciones sujetas a la determinación de las administraciones autonómicas, en tanto que autoridades competentes delegadas, lo que en la práctica se ha traducido en un amplio abanico de situaciones en el territorio nacional, con restricciones estrictas en unas comunidades autónomas y medidas más laxas en otras. Posiblemente esta circunstancia no ha favorecido la correcta comprensión por parte de los ciudadanos, generando a veces confusión en un periodo complicado en el que se han sucedido los cambios en las disposiciones en función de la evolución epidémica. En este escenario, la actividad del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), cuyas funciones de asesoramiento planificación, evaluación y de coordinación del sistema, se plasman en recomendaciones, ha permitido coordinar algunas medidas, como las relativas a la contención de la movilidad en los periodos vacacionales, pero su papel ha resultado limitado a la hora de abordar una política de salud pública común.

Las consecuencias de la pandemia se han dejado sentir en todos los niveles de atención sanitaria en España, con

Medidas excepcionales de salud pública: necesidad de una mayor coordinación

COVID-19: consecuencias en todos los niveles de atención del SNS

un incremento muy importante de los tiempos de espera en atención especializada y hospitalaria y una reducción de la actividad diagnóstica en la primera fase de la crisis que tendrá consecuencias importantes en la incidencia de otras patologías graves. En lo que concierne al nivel de ocupación de camas de UCI (indicador de riesgo COVID), a finales de abril de 2021 el 23 por 100 de las mismas se encontraban ocupadas por personas enfermas de COVID-19, lo que situaba al conjunto del país cerca del nivel de «riesgo muy alto», establecido en el umbral del 25 por 100. Pero ese umbral fue sobrepasado durante varios meses al menos durante dos periodos (los datos anteriores son incompletos y poco comparables); entre finales de octubre y principios de diciembre de 2020 y entre principios de enero y principios de marzo de 2021, con importantes diferencias territoriales.

En atención primaria, la fuerte presión ejercida por el avance del virus se ha sumado a la situación de saturación previa, visible en las ratios de pacientes por profesional, entre otros indicadores. No obstante, la crisis sanitaria ha forzado algunos cambios positivos como la contención de los servicios de urgencias, el incremento de atención domiciliaria, la telemedicina o la coordinación con hospitales y emergencias, que sería positivo consolidar, dando impulso al Marco Estratégico para la Atención Primaria y Comunitaria aprobado en 2019.

La llegada de la epidemia vírica ha puesto de relieve la existencia de un margen de mejora en la financiación del sistema. Más allá del abrupto surgimiento de necesidades concretas derivadas de la urgencia sanitaria, el SNS venía exigiendo una revisión de los recursos asignados a una de las estructuras clave del sistema de bienestar. El gasto sanitario público muestra una evolución ascendente desde el año 2015, aunque en 2019 se mantenía todavía por debajo del valor medio de la Unión Europea en porcentaje del PIB. Sin embargo, a finales de diciembre de 2020 el gasto derivado de la pandemia habría ascendido a 13.149 millones, de los cuales 8.284 millones corresponden a gasto sociosanitario derivado del COVID-19. Por su parte, la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024 publicada en abril estima una subida del gasto sanitario del 6,1 por 100 en 2019 al 7,6 por 100 en 2020.

Incremento del gasto sanitario ocasionado por la pandemia

2.5. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La expansión del virus SARS-CoV-2 durante el año 2020 ha dejado sentir sus efectos de manera especialmente aguda en la población en situación de dependencia en España. Los rasgos demográficos de dicha población, que destaca por un predominio evidente de las edades avanzadas, han hecho de aquella el principal foco de preocupación, toda vez que la enfermedad producida por la transmisión del virus tiende a adquirir perfiles más graves, pudiendo desencadenar la muerte, en las personas de más edad. Por ello, el sistema de atención a la dependencia se ha visto sometido a un nivel de

presión desconocido hasta ahora, siendo probablemente el elemento del sistema de protección social, junto con el SNS, más afectado por la pandemia y por las medidas para contenerla.

La severidad con la que la pandemia ha impactado en la población mayor de 80 años en nuestro país está teniendo un reflejo muy claro en el funcionamiento del SAAD, haciéndose patente en los principales indicadores del sistema. En todo caso, se han puesto en evidencia las limitaciones del alcance, intensidad y calidad de las prestaciones ofrecidas por el sistema de atención a la dependencia, como puso de relieve el CES en su Informe 3/2020. Sin embargo, es muy probable que esta trágica experiencia dé lugar a cambios en profundidad en el sistema que afecten, entre otros aspectos, a su alcance.

Según los datos del sistema de información del SAAD, en 2020 vivirían en España 1,3 millones de personas (2,9 por 100 de la población) en situación de dependencia. Pero uno de los efectos de la pandemia ha sido la reducción del número de personas consideradas en situación de dependencia, que en solo un año ha disminuido en 28.564 personas (-2,3 por 100), debido a la drástica caída de la actividad de reconocimiento y valoración.

*A causa de la pandemia
desciende el número
de valorados y se reduce
la lista de espera*

La llamada «lista de espera» para recibir atención ha venido teniendo un peso en torno al 20 por 100 de la población en situación de dependencia reconocida. Pero si hay un hecho que muestra la fuerza con que la pandemia ha golpeado a la población reconocida como dependiente, ha sido la reducción de esa bolsa. Así, entre diciembre de 2019 y el mismo mes de 2020 la bolsa de expedientes con valoración positiva a los que no se ha asignado todavía prestación se ha reducido un 13 por 100, y se explicaría por el freno abrupto a la entrada de nuevos candidatos, pero también por el fallecimiento de miles de beneficiarios del sistema, con importantes diferencias entre comunidades.

Contando el total de las prestaciones, en 2020 el número se incrementó en un discreto 1,1 por 100, la tasa más baja desde 2015. La crisis del coronavirus no ha contribuido a priorizar la concesión de servicios. Al contrario, las particulares circunstancias en las que se ha desarrollado han supuesto un retroceso en el esquema de distribución de los servicios y prestaciones asignados, de tal forma que las prestaciones de carácter económico han ganado terreno suponiendo el 43 por 100 del total, 1,5 puntos más que en 2019. Por otro lado, no puede olvidarse el hecho de que el incremento experimentado por las prestaciones desde 2016, es mayoritario en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, opciones predominantes en los casos de menor afectación y baja intensidad.

La pandemia ha surtido efectos trágicos en los centros residenciales, especialmente en los primeros meses tras su aparición en España. No obstante, en coherencia con la

*Efecto dramático
de la pandemia
en las residencias*

enorme heterogeneidad del propio sector, la incidencia de los contagios ha sido diversa no solo entre regiones, sino también dentro de una misma comunidad autónoma, con centros residenciales fuertemente afectados y otros que no registraron fallecimientos. Si bien la gravedad de lo sucedido en su conjunto requerirá una evaluación en profundidad, los primeros diagnósticos apuntan a la confluencia de diversos factores que condujeron a un desenlace tan dramático. Entre ellos, hay que partir de la elevada capacidad de infección del virus, no bien conocida en los primeros momentos, y la facilidad del contagio en establecimientos colectivos, donde los cuidados requieren un contacto físico estrecho y se produce una importante rotación de personal y tráfico de visitas de familiares. A ello se une la elevada vulnerabilidad de las personas con gran nivel de dependencia. Las instrucciones sobre medidas preventivas básicas para evitar el contagio llegaron cuando este estaba ya fuera de control, a lo que contribuyó la previa inexistencia de coordinación entre los servicios sanitarios y sociales que acarreó la falta de apoyo médico y materiales.

La rápida expansión del virus en las residencias ha desencadenado una crisis de confianza de las personas en situación de dependencia y sus familias en la atención residencial en todo el territorio, especialmente en las comunidades autónomas más afectadas, propiciando la opción por otras modalidades de atención. Entre diciembre de 2019 y el mismo mes de 2020 el número de programas individualizados de atención (PIA) con atención residencial ha descendido en un 8,7 por 100, mientras que las prestaciones económicas, más en concreto la prestación para cuidados en el entorno familiar, se incrementaron un 4,5 por 100.

El riesgo de «sustitución» de las prestaciones residenciales (servicios profesionalizados, con alto coste unitario) por cuidados familiares (prestaciones económicas, con coste muy inferior para las administraciones), en un contexto en el que la corriente de preferencia por la «atención en el hogar» frente a la «institucionalización» parece estar cobrando fuerza, aconseja observar la evolución de estas dos opciones. No debe olvidarse que el propósito de la atención de calidad requiere, entre otras, de profesionalización de los cuidadores, y en todo caso, de prioridad de los servicios, frente a las prestaciones económicas.

La pandemia ha sacado a la luz las deficiencias y ha agudizado los problemas estructurales del sistema, convirtiendo en urgente la toma de medidas y la movilización

Medidas de choque tras el golpe del coronavirus

de recursos para situar a la atención a la dependencia en una posición más relevante dentro del sistema de protección social en España. Y por supuesto para evitar que situaciones tan dramáticas como las vividas durante 2020 se repitan. En este sentido, cabe poner en valor el consenso de Gobierno, interlocutores sociales y comunidades autónomas con la aprobación en enero de 2021 del Acuerdo sobre el Plan de Choque en Dependencia 2021-2023. Cabe destacar entre los ejes del acuerdo, el aumento de la financiación del SAAD por parte de la Administración

General del Estado, que habrá de revertir en la reducción de las listas de espera y los tiempos de tramitación, la mejora de las condiciones laborales de las personas que desempeñan su trabajo en el SAAD, así como la introducción de mejoras en los servicios y prestaciones del sistema, priorizando los servicios profesionales de calidad.

2.6. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La pandemia ha golpeado a la población que ya acumulaba más dificultades y, además, ha acentuado la incidencia de factores de riesgo de exclusión, vulnerabilidad o discriminación, como el origen, el sexo, la edad o la discapacidad entre otros. A pesar de las medidas dirigidas a atenuar su impacto en las personas más vulnerables, los Servicios Sociales se vieron claramente desbordados para hacer frente al aumento de las necesidades sociales, el cierre de los centros y la reanudación bajo las condiciones sanitarias del momento, que implicaron una reorganización total y un esfuerzo enorme al personal de trabajo social, con una importante variabilidad territorial en los apoyos desplegados. Las actuaciones se focalizaron en la tramitación de prestaciones económicas, posponiendo o disminuyendo tareas presenciales muy habituales y necesarias en el trabajo de campo con las personas en riesgo de exclusión.

También las organizaciones del tercer sector de acción social experimentaron un aumento de la demanda sin precedentes, complementando la actuación de los Servicios Sociales. Sin embargo, el importante aumento de las expresiones de solidaridad registrado durante la pandemia no puede suplir la actuación de los Servicios Sociales, cuyo reforzamiento es ahora más importante que nunca.

Las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas han venido cumpliendo un papel fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social a pesar de sus limitaciones. Atendiendo a la población del primer decil de renta de cada comunidad autónoma, en 2019 se observaba una cobertura promedio del 25,6 por 100, con dos comunidades que presentaban porcentajes superiores al 90 por 100 (Navarra y País Vasco) y una mayoría con porcentajes inferiores al 20 por 100. El volumen de beneficiarios del conjunto de programas autonómicos de renta mínima experimentó en 2019 un crecimiento anual del 2,6 por 100, rompiendo la tendencia de descenso de años anteriores y superando los 690.000 perceptores a nivel nacional, en consonancia con la desaceleración económica que caracterizó 2019. Cabe esperar un aumento de las prestaciones autonómicas de renta mínima en 2020, condicionado por el despliegue transitorio de nuevos dispositivos de garantía de renta y, especialmente, por la creación y puesta en marcha del ingreso mínimo vital (IMV).

*Las rentas mínimas
de las comunidades
autónomas: nuevos retos*

De hecho, la regulación del IMV establece la complementariedad de las rentas mínimas autonómicas. La incertidumbre persiste en torno a cómo se articulará en la práctica el encaje entre ambas prestaciones. Dada la configuración actual de los programas

de renta mínima, la completa implantación del ingreso mínimo vital supondrá un incremento de cobertura importante en casi todas las comunidades autónomas para las situaciones de riesgo de pobreza relativa severa, pero en bastantes comunidades habrá un pequeño colectivo que seguirá necesitando la renta mínima autonómica por no tener acceso al ingreso mínimo vital y, con contadas excepciones, seguirá habiendo un colectivo considerable de personas en situación de riesgo de pobreza relativa severa sin posibilidad de acceso ni al ingreso mínimo vital ni a la renta mínima autonómica. En todo caso, habrá que prestar atención al modo en que modulan las comunidades autónomas sus respectivas políticas de renta mínima.

Un 30 por 100 de la población menor de 16 años se encontraba en 2019 en riesgo de pobreza y exclusión, lo que constituía ya todo un reto de primer orden, agudizado

*Impacto de la pandemia
en la infancia vulnerable,
las personas con
discapacidad y los
migrantes*

por la pandemia. Esta impactó de lleno en la vida de la infancia, truncando durante meses su vida cotidiana y mermando sus oportunidades de aprendizaje, siendo la infancia más vulnerable precisamente la más afectada. Tras la llegada de la pandemia, en 2020 las actuaciones de desarrollo de la Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza infantil han priorizado el apoyo y la atención a

las familias en situación de vulnerabilidad, a menores extranjeros no acompañados y a las personas jóvenes ex tuteladas, poniendo el acento en garantizar los derechos de alimentación. También aumentaron considerablemente los presupuestos en estas partidas para 2021 y se ha logrado aprobar la Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, dictaminada por el Consejo en su día (Dictamen 1/2019).

También la pandemia ha agravado la desfavorable situación de las personas con discapacidad, un 7,5 por 100 de las cuales acusaba privación material severa, duplicando la incidencia de conjunto, mientras sus dificultades de integración sociolaboral empeoraron aún más en el contexto de la pandemia. La elevada institucionalización de una parte importante de este grupo hizo que se viera muy afectado por la infección, al igual que las personas profesionales del sector, mientras los y las estudiantes con discapacidad carecieron de las necesarias medidas de apoyo educativo específicas, entre otras importantes debilidades de la respuesta a la pandemia hacia estas personas.

La pandemia también ha golpeado de forma particularmente dura a las personas migrantes, que componen en torno al 16 por 100 de la población. Su exposición al virus ha sido superior por el tipo de trabajos que desempeñan y sus condiciones residenciales, mientras que el bajo nivel de ingresos, la escasez de ahorros y la frecuente ausencia de redes de apoyo familiar agudizaron las consecuencias en muchos hogares migrantes de la paralización de la actividad económica y la supresión o reducción de sus rentas. Como consecuencia, ha aumentado el volumen de población de origen migrante en situación de necesidad social apremiante que, en muchas ocasiones,

encuentran serios obstáculos para el acceso a las ayudas sociales. A ello se añade el riesgo de que la crisis derivada del coronavirus incremente el volumen de personas en situación irregular en España, entre rechazos de peticiones de protección internacional y situaciones de irregularidad sobrevenida por pérdida de empleo, lo que tendría consecuencias especialmente perjudiciales en el caso de los numerosos niños y niñas afectadas. Entre las situaciones más graves, destaca la de las personas solicitantes de protección internacional y situaciones de emergencia humanitaria como la creada en las Islas Canarias, que ponen en evidencia las limitaciones del actual sistema de acogida, como recogió el Defensor del Pueblo en su informe al respecto.

La pandemia puede llevar a un retroceso de algunos de los logros alcanzados en materia de igualdad de género de las últimas décadas. Uno de los ámbitos que pueden verse más afectados es el de la distribución del trabajo no remunerado de cuidado. El cierre de escuelas y la menor disponibilidad de otros servicios de cuidado han supuesto una sobrecarga para las familias, y especialmente para las mujeres, quienes se han venido encargando de dicho trabajo tradicionalmente. El teletrabajo se ha generalizado, al menos entre aquellas ocupaciones que permiten el trabajo en remoto. Será necesario analizar, en el futuro próximo, el uso que hombres y mujeres hacen del mismo y su impacto de género, en el ámbito personal y también en el laboral. Por otro lado, la mencionada creciente opción por los cuidados familiares en el ámbito de la atención a la dependencia tampoco es neutra desde la perspectiva de género, pues las cuidadoras siguen siendo mayoritariamente mujeres. Es cierto que este año se han producido avances reseñables con la plena implantación del permiso por paternidad, en el ámbito de la corresponsabilidad, o del complemento contra la brecha de género, en el ámbito de las pensiones. No obstante, aún queda terreno por recorrer y la igualdad en la división del trabajo productivo y reproductivo ha de ser una prioridad política de los próximos años, sin olvidar la lucha contra otra expresión extrema de la desigualdad: las distintas formas de violencia contra la mujer y sus dramáticas consecuencias.

*La igualdad de género
como eje transversal
de la recuperación*

La igualdad, la transformación digital, la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social territorial y social son las líneas directrices que guiarán todas las políticas del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación, que incorpora, además, una política palanca enfocada a la economía de los cuidados, un ámbito que la pandemia ha revelado como esencial y que seguirá resultando crucial para garantizar el progreso social y el bienestar de los ciudadanos cuando aquella sea finalmente superada. La pandemia, pues, deja importantes desafíos sociales que habrá que atender desde una perspectiva integral, con políticas laborales, educativas, de vivienda y de protección e inclusión social con perspectiva de largo plazo, aprovechando las oportunidades que en estos ámbitos brinda el Plan de Recuperación europeo.

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

La pandemia de COVID-19 iniciada a comienzos de 2020 cambió súbitamente todo el panorama económico a nivel mundial, poniendo fin de manera abrupta a la fase expansiva que venía registrando la mayor parte de las economías desarrolladas, marcando la peor crisis mundial desde la gran depresión de los años treinta. Una crisis que en un principio se entendía como temporal, pero cuya duración es todavía incierta, ya que, pese a que el proceso de vacunación masiva está en marcha, su despliegue está siendo desigual por países y su efectividad podría verse limitada ante la aparición de nuevas cepas.

El *shock* macroeconómico se trasladó rápidamente a la economía, afectando a las actividades productivas, a la demanda de consumo privado, a la inversión y al sector exterior, con consecuencias negativas sobre los mercados de trabajo y sobre las cuentas públicas. La crisis se saldó en 2020 con un desplome de la economía y del comercio global, del 3,3 y 8,5 por 100, respectivamente. No obstante, su impacto sobre las economías fue muy desigual en función de la distinta gestión sanitaria y la diferente incidencia de la enfermedad, las medidas de contención adoptadas, la estructura productiva o el margen de maniobra del que dispusieron en política económica; de hecho, no todos los países desplegaron en la misma magnitud políticas económicas expansivas para evitar el impacto social y económico de la pandemia.

Aun así, sin las rápidas y contundentes medidas fiscales y monetarias implementadas, los efectos negativos habrían sido mucho más perniciosos. Tras reforzar la actuación sanitaria, las primeras medidas trataron de evitar el impacto de la crisis sobre el empleo y la actividad empresarial, para que las personas trabajadoras permanecieran vinculadas a sus empleos y no transitaran a una situación de desempleo que dificultase su vuelta al mercado de trabajo. Pero muchas empresas acabaron cerrando, sobre todo las de menor dimensión, por lo que el impacto negativo en el mercado de trabajo ha resultado evidente.

La repercusión sobre el bienestar de los ciudadanos ha dependido, en primer lugar, de la capacidad de los sistemas sanitarios, así como de la existencia previa de sistemas adecuados de protección social no siempre presentes en algunas economías, y/o de la velocidad de puesta en marcha de actuaciones para evitar un colapso social. En todo caso, el ritmo de recuperación económica no será homogéneo ni sincronizado, pero

en un marco de economías abiertas e interrelacionadas, la vuelta a la normalidad dependerá del desempeño del conjunto de las economías.

En el ámbito comunitario, la práctica totalidad de los Estados miembros registraron en 2020 una recesión de proporciones históricas, aunque de distinta intensidad. Ante la necesidad de dar una respuesta fundamentalmente presupuestaria a la crisis, se decidió la suspensión del marco de reglas fiscales europeas y se articularon algunas medidas de apoyo inevitablemente constreñidas por las limitaciones del presupuesto europeo y la falta de instrumentos comunes con capacidad de estabilización. De hecho, fue el apoyo del Banco Central Europeo (BCE) —fundamentalmente a través de su Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia— el que facilitaría el impulso fiscal de los Estados miembros.

Los instrumentos presupuestarios desplegados por los socios comunitarios fueron similares, pero estuvieron condicionados por la diferente capacidad fiscal de cada uno, por lo que el tamaño y alcance no fue homogéneo, sobre todo en cuanto a las ayudas de Estado, en particular, a empresas. Ello junto a las condiciones diferentes de partida, al distinto impacto sobre la estructura productiva y los mercados de trabajo anuncian una recuperación desincronizada y desigual, que podría ahondar las divergencias económicas y sociales entre los Estados miembros.

Con la mirada puesta ya en la fase de recuperación y atendiendo a ese desigual impacto de la pandemia, la Unión Europea aprobó el Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia —*Next Generation EU*— un hito histórico, puesto que se trata de un programa europeo de gasto que se financiará con la emisión de deuda comunitaria e irá destinado a impulsar proyectos de inversión pública en los Estados miembros.

La economía española sufrió un retroceso de su PIB del 10,8 por 100, su mayor recesión en más de 80 años, siendo la más afectada del conjunto de economías de la Unión Europea. Ese mayor impacto diferencial se explica por diferentes factores: la aplicación de unas medias de contención más estrictas en los primeros meses de pandemia; una estructura productiva con una mayor especialización en las actividades de servicios más afectadas por las restricciones a la movilidad y las medidas de distanciamiento social, en especial, el sector turismo; una mayor presencia de pymes y autónomos en el tejido empresarial que, por lo general, son más vulnerables a las dificultades financieras; una menor ambición en las medidas de impulso fiscal que estaría, en parte, relacionado con una situación presupuestaria de partida más delicada, y que habría limitado el margen de maniobra; la existencia de vulnerabilidades específicas en el mercado de trabajo, concretamente las elevadas tasas de paro y de temporalidad; y, finalmente, un menor nivel inicial de gasto en protección social frente a los principales países comunitarios, resultado, en parte, de la política de austeridad aplicada durante la crisis financiera.

El desplome de la demanda de consumo —como consecuencia de las medidas de contención, de la caída de la renta disponible y del deterioro de la confianza de los consumidores dada la alta incertidumbre sobre su futuro laboral— explicó la mayor

parte del retroceso de la economía. La inversión se resintió por la caída de la demanda final y por el impacto de la crisis sobre las expectativas empresariales, dominadas también por la incertidumbre.

Todos los sectores productivos, salvo el primario, registraron caídas de su producción. Los peores resultados se concentraron en las ramas de mayor proximidad física como las de comercio, reparaciones, transporte y hostelería junto a la de ocio, actividades recreativas y otros servicios, muchas de ellas relacionadas con una actividad turística que fue duramente golpeada por la pandemia. Todo ello ejerció un fuerte impacto sobre el tejido empresarial con una caída en el número de empresas concentrada en las micropymes de 1 a 2 trabajadores.

Y ello a pesar de las medidas que las autoridades españolas fueron aprobando a lo largo del año, según se iba agravando la crisis y se comenzaban a observar situaciones insostenibles en la sanidad, en las empresas y en los hogares. Avaless, exenciones a las cotizaciones sociales, aplazamiento de tributos, transferencias a los colectivos más vulnerables y, por supuesto, aumentos directos de consumo público para reforzar el sistema sanitario, son algunos ejemplos de las primeras medidas excepcionales que trataron de amortiguar el impacto de una situación inédita. Destacaron las ayudas de índole laboral: expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), prestaciones extraordinarias por cese temporal de actividad y ampliación del derecho a la prestación por desempleo que, desde un principio, contaron con la participación de los interlocutores sociales, subrayando la necesidad de aunar esfuerzos para ayudar a las personas trabajadoras, las empresas, las actividades económicas y los servicios públicos a hacer frente a la crisis.

En la segunda mitad del ejercicio, las medidas comenzaron a ser más selectivas y adaptadas a la evolución de la pandemia, cuya segunda ola de contagios volvió a golpear con fuerza a la economía a la vuelta del verano, exigiendo nuevos confinamientos parciales y la declaración de un segundo estado de alarma.

Todo ello, se saldó a finales del año con un déficit público del 11 por 100 del PIB y un aumento de la deuda pública hasta el 120 por 100 del PIB. Esta última, sumada al mayor endeudamiento de las empresas, volatilizó, en un solo ejercicio, el esfuerzo de desapalancamiento general de la economía de los últimos cinco años.

A principios de 2021, se constataba que el final de la crisis aún quedaba lejos y que la mejor medida económica para luchar contra esta era avanzar en el proceso de vacunación. Se prolongaron los ERTE y se amplió el apoyo al tejido empresarial otorgando ayudas directas a las empresas de menor dimensión, intentando que aquellas con negocios viables pero con problemas de solvencia sobrevenidos durante todo un año de pandemia pudieran llegar a la fase de recuperación.

Por primera vez, la productividad del trabajo en España desciende durante una crisis, gracias, fundamentalmente, a las medidas de apoyo para sobrellevar la hibernación de la actividad, en particular a los ERTE, como fruto de un permanente diálogo social a lo largo de los meses de pandemia, que permitieron mantener los vínculos laborales.

Al cierre de la presente Memoria, las previsiones sobre la economía española seguían sometidas a una elevada incertidumbre, pero revelaban un mayor optimismo gracias al ritmo alcanzado en el proceso de inmunización de la población, lo que mejoraba las perspectivas de recuperación de cara al verano y, sobre todo, para el segundo semestre de 2021. Junto al progreso en la vacunación, será decisiva la puesta en marcha de las inversiones previstas en el Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia alineadas, fundamentalmente, con la sostenibilidad medioambiental, el fomento de la innovación y de la digitalización, que, en todo caso, necesitará contar con un amplio consenso político, resultando imprescindible, tanto el diálogo social como la participación activa de los agentes económicos y sociales.

1. Contexto internacional

La pandemia de COVID-19 iniciada a comienzos de 2020 está suponiendo la mayor disrupción social y económica a escala global desde la II Guerra Mundial. Así, mientras la cifra de fallecidos en todo el planeta por la enfermedad ya había superado los 3 millones al cierre de esta Memoria, las restricciones a la movilidad dictadas por las autoridades para hacerle frente abocó a 166 de las 194 economías mundiales a caídas en su PIB. Dichos retrocesos fueron especialmente intensos en aquellos países más expuestos al sector turístico, si bien los más industrializados y los productores de hidrocarburos también sufrieron durante los primeros meses de pandemia un grave deterioro de sus tejidos productivos por el colapso temporal de las cadenas de suministro internacionales y los precios energéticos. No obstante, las medidas extraordinarias de ayuda a hogares y empresas implementadas por la inmensa mayoría de países, aunque en mayor grado por los desarrollados, permitió amortiguar el impacto y evitar que una crisis considerada, en un principio, de liquidez pudiera transformarse en otra de carácter financiero.

El mantenimiento de dichas políticas económicas expansivas junto al rápido descubrimiento y comercialización de vacunas, permiten vislumbrar un horizonte de recuperación para el periodo 2021-2022 en la medida en que se consiga minimizar la cronificación de los daños en el sistema productivo. Una vez restablecida la normalidad sanitaria y económica, será necesario retomar la gestión de otros desafíos globales postergados durante la pandemia en materia comercial, tecnológica o medioambiental. Para ello resultará fundamental el reforzamiento de las instituciones multilaterales que rigen la gobernanza mundial, multilateralismo al que Estados Unidos parece acercarse de nuevo tras la llegada a la presidencia de Joseph Biden en sustitución de Donald Trump.

1.1. MARCO ECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO

El marco económico y geopolítico mundial estuvo condicionado en 2020 por la pandemia de COVID-19, de la que se han registrado más de 150 millones de contagios

y 3 millones de fallecimientos. Las fuertes restricciones a la movilidad decretadas para frenar la expansión de la enfermedad provocaron disrupciones económicas y sociales que impactaron, aunque de manera desigual, en el bienestar de la población; acelerando igualmente nuevas tendencias relacionadas con los hábitos de trabajo y consumo.

Aunque el desarrollo de la pandemia y la actuación de gobiernos e instituciones multilaterales contra sus efectos sanitarios, económicos y sociales acapararon la atención, en 2020 se produjeron también otros eventos geopolíticos relevantes. Entre estos caben destacar la victoria electoral en Estados Unidos de Joseph Biden, de cuya presidencia se espera abandone el unilateralismo de su antecesor; el incremento de la tensión entre China y algunos de sus vecinos regionales o la salida definitiva del Reino Unido de la Unión Europea.

El 31 de diciembre de 2019 las autoridades chinas notificaron a la Organización Mundial de la Salud (OMS) una serie de casos de neumonía de origen desconocido en Wuhan, confirmándose pocos días después que el causante de la enfermedad era un nuevo tipo de coronavirus. A pesar del aislamiento de la ciudad, la rápida expansión de la enfermedad al resto de China y a otros países provocó que el 31 de enero la OMS declarase la emergencia sanitaria internacional. Durante febrero surgieron importantes brotes del ya denominado COVID-19 en Corea del Sur, Japón, Irán e Italia; mientras que en marzo, a la vez que en Asia oriental se empezó a controlar el número de contagios mediante una estrategia de supresión de la movilidad e interacción social, la enfermedad se intensificó en Europa y Estados Unidos (donde en líneas generales se optó por una estrategia de adaptación basada en un equilibrio entre las restricciones a la movilidad y la actividad económica) motivando la declaración oficial de pandemia. A mediados de abril se alcanzó el pico de fallecidos diarios de la primera ola, más de 10.000, momento a partir del cual empezó a remitir a nivel mundial, salvo en Brasil e India.

*La pandemia
de COVID-19 supuso
un evento disruptivo
global*

En verano las muertes diarias se estabilizaron en torno a 5.000; pero en octubre, poco después de alcanzarse el primer millón de fallecidos, se inició una segunda ola global cuya mayor virulencia provocó que en enero de 2021 se rebasaran los dos millones de decesos¹. No obstante, el anuncio en noviembre por parte del consorcio farmacéutico Pfizer-BioNtech del descubrimiento de una vacuna con una efectividad de alrededor del 95 por 100, inmediatamente seguida de otras con una eficacia similar, permitió iniciar a finales de año una campaña de vacunación masiva cuyos efectos de

1 A finales de mayo de 2021, los países con mayor número de muertes eran Estados Unidos, Brasil, India y México, todos ellos por encima de las 200.000; mientras que en términos relativos, Brasil, Perú e Italia presentaban una tasa de mortalidad superior al 2 por 1.000. Datos obtenidos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* el 27 de mayo de 2021.

inmunización de rebaño se esperan (al menos en los países desarrollados) a lo largo de 2021; si bien, problemas logísticos de diversa índole y la aparición de nuevas cepas del virus podrían provocar retrasos en el calendario previsto.

Más allá de la crisis sanitaria mundial causada por la pandemia, el cierre de fronteras y las medidas de confinamiento derivadas de la misma está generando

*Los efectos
socioeconómicos
del COVID-19 están
siendo profundos
y desiguales...*

profundas disrupciones económicas y sociales. En primer lugar, cabe destacar que el impacto en las personas trabajadoras no está siendo simétrico, sino que golpea en mayor medida a aquellas de menor cualificación empleadas en servicios donde la interacción social es imprescindible (en los que a su vez predominan jóvenes y mujeres) tales como la hostelería o el comercio minorista;

en contraste con quienes han podido continuar trabajando por dedicarse a actividades esenciales, al no necesitar contacto social o incluso por poder hacerlo de manera telemática. Este impacto desigual dentro de las sociedades también se refleja a nivel global, pues aunque en líneas generales el COVID-19 está incidiendo en mayor medida en los países desarrollados (muy especialmente por los efectos en el sector turístico), en la población mundial en su conjunto sí está aumentando la desigualdad por la especial virulencia de la crisis en ciertos países emergentes muy habitados². Así, tras 20 años de tendencia decreciente, el COVID-19 empujó en 2020 a alrededor de 100 millones de personas a la pobreza extrema, la mayoría en Asia meridional (especialmente la India) y África Subsahariana³.

Además, en el ámbito educativo, se han puesto de manifiesto las consecuencias de la brecha digital, pues ante el obligado cierre de los centros de enseñanza, aquellos estudiantes sin acceso a ordenador en casa tuvieron durante meses un obstáculo adicional a su formación. A este respecto cabe remarcar que en el conjunto de países que conforman la OCDE, el 10,6 por 100 de los estudiantes carece en su domicilio de un ordenador donde poder seguir asistir a clase telemáticamente y realizar sus tareas⁴.

En esta línea, la pandemia estaría acentuando ciertas tendencias ya mencionadas en anteriores ediciones de esta Memoria⁵, tales como el incremento de la desigualdad

*... y están acelerando
ciertas tendencias a más
largo plazo*

interna (y parcialmente entre países⁶) con el consiguiente deterioro de la cohesión social, una profunda transformación digital, y el acortamiento de las cadenas globales de valor. Con respecto a esto último, la relocalización industrial ya iniciada por las economías desarrolladas a

2 LSE Public Policy Review, *COVID-19 and global income inequality*.

3 Banco Mundial, *Reversals of Fortune: Poverty and shared prosperity 2020*.

4 OCDE, *Responding to coronavirus: Back to school*, 2020.

5 Véase apartado 1.1. *Marco económico y geopolítico* del capítulo I de las Memorias CES 2017 y 2018.

6 El incremento de la desigualdad entre países fue desigual en función del área geográfica. Para más información véase el apartado 1.2. *Economía y comercio mundial* de este capítulo.

consecuencia de la robotización y el aumento de costes salariales en las economías emergentes se ha visto incentivada en el contexto actual por la búsqueda de una mayor autonomía a través de cadenas de suministro más cortas y fiables, especialmente para productos de carácter estratégico y sanitario, priorizándose la seguridad nacional y la salud pública por encima de la reducción de costes.

En cuanto al comportamiento socioeconómico de la población, es probable que la experiencia pandémica también consolide algunos patrones ya observados, así como la aparición de otros nuevos. El auge del consumo *online* no parece tener vuelta atrás, al igual que una mayor presencia de las herramientas digitales en el ámbito educativo, del entretenimiento, y laboral. A su vez, en el caso de que el teletrabajo aumentase significativamente en detrimento del presencial se producirían cambios estructurales en las pautas residenciales y de transporte y, por consiguiente, en la planificación urbanística de las ciudades, transformación que apuntaría hacia un sistema productivo más sostenible.

En noviembre, Joseph Biden fue elegido 46º presidente de Estados Unidos en un contexto de intensa polarización política, galvanizado tanto en el movimiento *Black Lives Matter*⁷ como en las protestas de seguidores de Donald Trump que culminaron con el asalto al Capitolio el 6 de enero de 2021. Precisamente, la vinculación del ex-presidente con este suceso provocó que se sometiera a un segundo proceso de *impeachment* del que, al igual que sucedió con el primero a comienzos de año⁸, salió absuelto en febrero de 2021. La victoria del candidato demócrata, cuya vicepresidenta Kamala Harris es la primera mujer en la historia en ocupar el cargo, puede suponer la vuelta del país norteamericano a la senda del multilateralismo, tal y como quedó reflejado en algunas de sus primeras decisiones como la reincorporación al Acuerdo de París y a la OMS, o el levantamiento del bloqueo en el marco de la OCDE a la tributación global de las multinacionales⁹. Sin embargo, aunque las relaciones diplomáticas con China se atemperen y se perciba mayor certidumbre en unas relaciones comerciales que ya en 2020 reflejaron una paralización de la escalada arancelaria iniciada años atrás, es probable que continúe la lucha soterrada para frenar el ascenso económico, tecnológico y militar chino, y así evitar que el país asiático pueda amenazar su posición hegemónica mundial.

En relación a China, el hecho de ser el lugar de origen del COVID-19 y la falta de transparencia informativa al comienzo de la crisis sanitaria deterioró su imagen

*Biden nuevo presidente
de Estados Unidos...*

*... y Yoshihide Suga
de Japón*

7 Este movimiento surgió a raíz de la muerte de George Floyd el 25 de mayo durante un arresto policial en la ciudad de Minneapolis.

8 El motivo del *impeachment* fue el supuesto uso que el presidente estadounidense hizo de su cargo para presionar al gobierno de Ucrania a investigar al hijo de Joe Biden.

9 Para más información al respecto véase el recuadro I-1 en el apartado 1.2. *Economía y comercio mundial* de este capítulo.

internacional, aunque no el apoyo interno al régimen una vez que la reactivación económica se produjo con rapidez. Igualmente, la tensión con algunos vecinos regionales como Australia y la India se incrementó; mientras que en el resto de Asia cabe destacar el final de la moratoria nuclear de Corea del Norte así como la dimisión de Shinzo Abe como primer ministro de Japón, siendo relevado por un Yoshihide Suga cuyo mandato ha continuado en la misma línea política de su predecesor.

En el contexto de la pandemia, la Unión Europea fue capaz de alcanzar un acuerdo para la aprobación de un Plan de Recuperación para Europa, el cual permitirá

*Plan de Recuperación:
una respuesta coordinada
en una Unión Europea
ya sin Reino Unido*

impulsar la salida de la crisis financiando una doble transición verde y digital. Asimismo, se consumó el abandono del Reino Unido tras años de intensas negociaciones desde que quienes estaban a favor del *brexit* se impusieran en el referéndum celebrado en 2016. Así, el 31 de enero perdió su condición de Estado miembro, aunque hasta el

31 de diciembre se siguieron aplicando las normas comunitarias en su territorio. No obstante, a pesar de la firma del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre ambas partes, a partir de 2021 se ha abierto otro periodo de negociaciones bilaterales para profundizar en la nueva relación establecida¹⁰.

A pesar de la pandemia, en países de Latinoamérica como Perú y Guatemala, continuaron las protestas populares, mientras que en el plebiscito constituyente de Chile

*Conflictos geopolíticos
latentes*

ganó la opción de redactar una nueva Constitución que sustituya a la promulgada bajo la dictadura de Augusto Pinochet. En Oriente Medio, Siria entró en el décimo año de una guerra que ha provocado alrededor de 400.000

muertos, 6 millones de desplazados internos, y otros 6 millones de refugiados en el extranjero, a la vez que en Irán la tensión económica y política siguió en aumento. En cuanto al Magreb, destacó el reconocimiento por parte de Estados Unidos de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental así como el alto el fuego permanente en Libia; mientras que en África Subsahariana la franja del Sahel continuó deteriorándose, perdurando la pobreza extrema, los desplazamientos de la población, y los atentados yihadistas.

En línea con la dinámica observada el año anterior, a comienzos de 2020 el barril de Brent continuó cotizando por encima de los 60 dólares (gráfico I-1). Sin embargo,

*Hundimiento temporal
del precio del petróleo al
inicio de la pandemia*

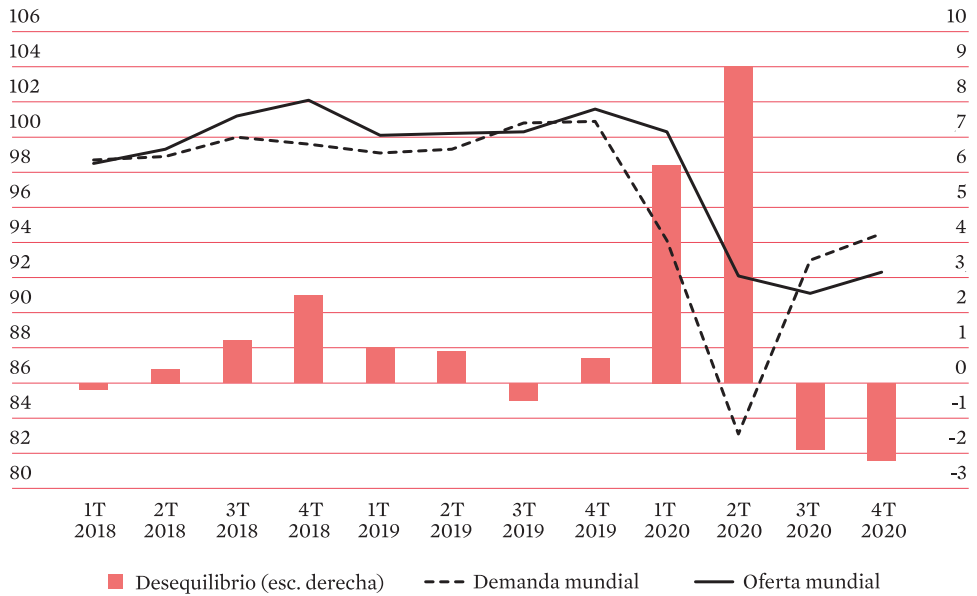
la ralentización económica china a raíz de sus primeras medidas para contener el contagio de COVID-19 provocó una primera caída del precio en febrero, que se intensificó sobremedida en marzo cuando la enfermedad empezó a

10 Para un análisis más detallado del marco económico y geopolítico de la Unión Europea véase el apartado 2. *Unión Europea* de este capítulo.

GRÁFICO I-1. DEMANDA, OFERTA Y PRECIO EN EL MERCADO DE PETRÓLEO, 2018-2020

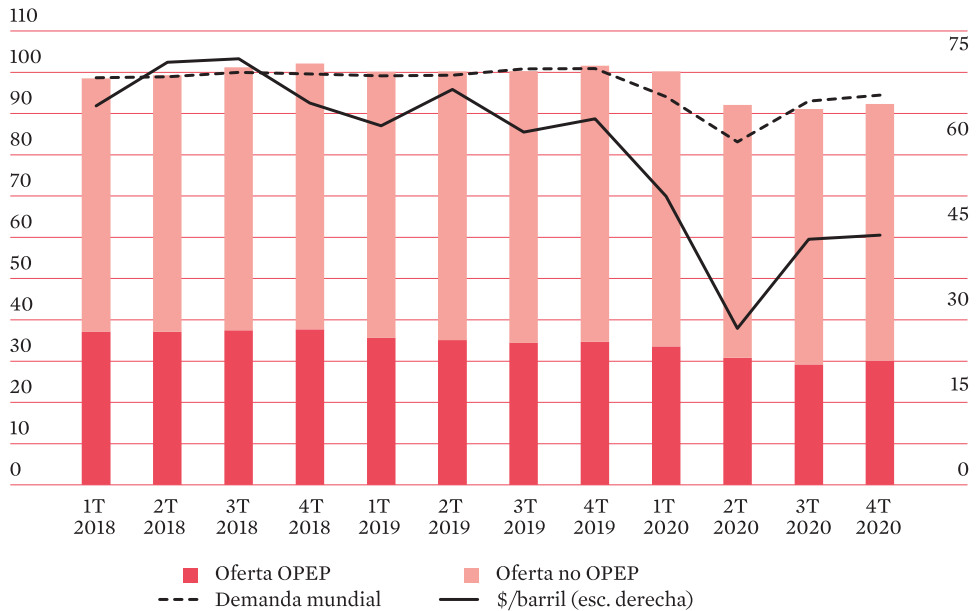
(Millones de barriles/día y dólares/barril)

Millones de barriles



Millones de barriles

\$/barril



Fuente: Agencia Internacional de la Energía, Boletín Mensual, enero de 2020; Banco de España, Indicadores económicos.

paralizar la economía mundial. A su vez, a este *shock* de demanda se le unió otro de oferta, pues en la reunión de la OPEP+ celebrada a comienzos de ese mismo mes, Rusia se salió del acuerdo que limitaba la producción petrolera desencadenando un pulso con Arabia Saudí que provocó el mayor desplome del precio del barril desde el final de la Guerra del Golfo en 1991, en el umbral de los 20 dólares¹¹. Ante la magnitud de la crisis, la OPEP+ acordó en abril retirar del mercado 9,7 millones de barriles diarios (m.b.d.) entre mayo y julio y 7,7 m.b.d. el resto del año, acuerdo al que se sumaron otros productores del G-20 mediante la reducción de su producción en 3,7 m.b.d. durante un año, mientras que los miembros de la Agencia Internacional de la Energía se comprometieron a incrementar la demanda para nutrir sus reservas estratégicas. Estas medidas y la recuperación parcial de la economía mundial estabilizaron a finales de año el barril en torno a los 45 dólares (precio que seguía dificultando el equilibrio de las finanzas públicas de productores como Irán, Venezuela, Argelia o Libia¹²; al igual que la rentabilidad de la técnica de fracturación hidráulica como se constató con el cierre de plantas en Estados Unidos), si bien durante el primer trimestre de 2021 ya volvió a acercarse a los 70 dólares.

Por otro lado, los precios del resto de materias primas también sufrieron fuertes caídas a comienzos de la pandemia. Por un lado, en los productos agrícolas no alimenticios y los metales descendieron entre enero y marzo un 17,5 por 100 y 13,1 por 100, respectivamente, si bien a lo largo del verano la dinámica se revertió y los precios sobrepasaron los marcados a inicios de año, llegando a enero de 2021 con un alza interanual en ambos grupos del 29,5 por 100 y 55,6 por 100. Mientras que en lo referente a los alimentos, el aprovisionamiento de productos básicos como el trigo o el arroz provocó que su precio se viera menos afectado al inicio de la crisis, en junio ya reflejaba una caída del 10 por 100 con respecto a enero. No obstante, a finales de año también experimentaron una acelerada subida de precios que se tradujo en un incremento interanual del 24,5 por 100 en enero de 2021.

Aunque las emisiones de dióxido de carbono cayeron en 2020 alrededor del 7 por 100 a causa del COVID-19, tal circunstancia apenas frenará por sí sola el cambio cli-

Cambio climático mático, que el Foro Económico Mundial relaciona con cuatro de los diez mayores riesgos globales. Las graves consecuencias de los factores determinantes de la crisis climática, como la deforestación o el abastecimiento de combustibles fósiles, están intensificando los riesgos geopolíticos, con un aumento de las desigualdades, la fragmentación y la polarización entre países y bloques regionales. Los nuevos objetivos

11 Muestra del grado de disrupción del mercado petrolífero durante esos días, el barril de West Texas Intermediate (WTI) llegó a marcar en el mercado de futuros un precio negativo de -40,32 dólares.

12 En Libia, tras el bloqueo del sector en enero que hundió la producción de 1,2 m.b.d. a 0,1 m.b.d., el alto el fuego en octubre permitió recuperar paulatinamente los niveles anteriores de extracción de crudo.

climáticos de transición energética colisionan con un panorama geopolítico tenso entre las tres potencias globales, Estados Unidos, China y Rusia.

En noviembre de 2020, se materializó la retirada oficial de los Estados Unidos del Acuerdo de París, y ello a pesar de que, desde hacía tiempo, una parte importante de las grandes empresas y del sector financiero norteamericanos habían venido manifestando públicamente el propósito de orientar su actividad a favor del clima¹³. Sin embargo, el cambio de gobierno ha dado paso a un realineamiento de los Estados Unidos con el Acuerdo de París, solicitando su reincorporación en enero de 2021, con la expectativa de suscribir el compromiso de una reducción de emisiones del 50 por 100 en 2030 pese al tiempo perdido. Por su parte, el presidente chino se comprometió ante la Asamblea de Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2020, a diseñar un plan para alcanzar el techo de emisiones GEI en 2030 y la neutralidad de carbono en 2060, lo que supone un paso clave para el mayor emisor de gases con efecto invernadero del mundo.

En el marco de la Cumbre sobre la Ambición Climática celebrada el 12 de diciembre de 2020, en el quinto aniversario del Acuerdo de París, un total de 188 partes presentaron sus primeras Contribuciones Determinadas a nivel Nacional para reducir sus emisiones GEI, y aunque 103 de ellas han expresado su intención de aumentar su ambición, solo 16 países (casi el 5 por 100 de las emisiones globales) habían remitido su contribución revisada¹⁴ a finales de año. De hecho, la necesidad de cumplir el objetivo fijado en el Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura media mundial a menos de 2 °C sobre los niveles preindustriales, podría llevar a la concreción de nuevos planes de neutralidad de emisiones en la COP26 que tendrá lugar en noviembre de 2021 en Glasgow.

Para lograr los objetivos climáticos se cuenta, en los últimos años, con el creciente interés de los mercados e instituciones financieras en orientar sus actividades hacia unas finanzas más sostenibles¹⁵, lo que ha llevado, por ejemplo, a la consolidación de las emisiones de bonos verdes, sociales y sostenibles¹⁶. En 2020, Alemania se incorporó a la lista de emisores soberanos de este tipo de bonos y México emitió el primer bono soberano con etiqueta sostenible en América Latina. Además, el Banco Central Europeo, que ya posee bonos verdes en su cartera, anunció que a partir de 2021 aceptaría

13 Por ejemplo, en enero de 2020 BlackRock, el mayor gestor mundial de fondos, se unió a la iniciativa Acción Climática 100+ (Global Investors Driving Business Transition), grupo de inversores que presionan a los mayores emisores mundiales de GEI para cambiar sus objetivos, convirtiéndose en el mayor signatario.

14 UNFCCC 2020, *Yearbook of Global Climate Action. Marrakech Partnership for Global Climate Action*.

15 En 2017 se creó un foro internacional denominado Network for Greening the Financial System (NGFS), para impulsar el papel del sistema financiero en la lucha contra el cambio climático. Delgado M., «Transición energética y estabilidad financiera. Implicaciones para las entidades de depósito españolas», *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 37, Banco de España, 2019.

16 Los bonos verdes se definen como aquellos que se destinan exclusivamente a financiar o reфинanciar, en parte o en su totalidad, proyectos verdes alineados con los *Green Bond Principles* de la *International Capital Market Association*. Según BBVA Global Markets Research el tamaño del mercado de estos bonos en 2020 equivale aproximadamente a un 0,86 por 100 del total de bonos en circulación.

este tipo de emisiones como colateral para dar liquidez a las entidades financieras y que podría recurrir a emitir este tipo de bonos para financiar parte de los fondos del plan de recuperación, en coherencia con el compromiso de propiciar la transformación ecológica y la descarbonización de la Unión Europea. Además, la autoridad monetaria europea incluirá los riesgos climáticos, a partir de 2022, en los test de estrés que realiza sobre los bancos del Eurosistema.

En todo caso, los análisis de escenarios de futuro sobre la descarbonización prevén un descenso en la demanda, tanto de petróleo como de carbón, como fuente primaria de energía de aquí a 2050, marcando el avance hacia un *mix* energético más diversificado, así como en el corto y medio plazo se prevé que la OPEP+ busque la recuperación de su producción hasta que caigan las inversiones siendo el gas natural aún un valor al alza. Con todo, y pese a las expectativas para las energías renovables, no parece que el aumento de producción sea suficiente para alcanzar los objetivos de cero emisiones netas a 2050¹⁷ y, de hecho, en esa carrera hacia la descarbonización de las economías también parece que la energía nuclear tendrá un papel relevante. Todo lo anterior pone de relieve la necesidad de asegurar un adecuado espacio político para la cooperación multilateral, máxime en el contexto de recuperación de la actual crisis económica. Esto requeriría un planteamiento más cooperativo, abriendo camino a un nuevo contexto geopolítico basado en un liderazgo más distribuido.

1.2. ECONOMÍA Y COMERCIO MUNDIAL

En 2020 la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19 obligó a una mayoría de países a imponer medidas de confinamiento que supusieron la paralización parcial de la actividad productiva, muy especialmente del sector servicios, lo que finalmente se tradujo en un desplome de la economía y del comercio global del 3,3 y 8,5 por 100 respectivamente¹⁸ (cuadro I-1). En su conjunto, el impacto fue mayor en las economías avanzadas que en las emergentes, si bien se observaron amplias diferencias entre los distintos países de cada grupo en función de distintas variables, tales como las medidas de contención adoptadas, la dependencia del sector turístico, o el margen de maniobra del que dispusieron en política económica. A este último respecto cabe destacar que, a pesar del profundo deterioro experimentado por la economía mundial, sin las rápidas y contundentes medidas fiscales y monetarias implementadas por numerosos países los efectos negativos habrían sido mucho más perniciosos, pudiendo haber caído la actividad mundial el triple de lo que finalmente lo hizo.

De cara al periodo 2021-2022, el descubrimiento y distribución de las vacunas señala una tendencia de recuperación de la actividad a niveles precrisis. En esta línea,

17 Santayana, J. P., Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2021, *año de la incertidumbre geopolítica de la energía*, Documento Análisis 35/2020.

18 Las cifras del FMI no siempre coinciden con las oficiales de cada país y suelen registrar revisiones de todos los años, en ocasiones de cierto calado.

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL DE BIENES Y SERVICIOS, 2003-2022

(Tasa de variación interanual en volumen)

Conceptos	2003-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021(p)	2022(p)
Producción mundial	4,2	3,5	3,6	3,5	3,3	3,8	3,6	2,8	-3,3	6,0	4,4
Países avanzados	1,7	1,4	2,1	2,4	1,8	2,5	2,3	1,6	-4,7	5,1	3,6
Países emergentes y en desarrollo	6,6	5,1	4,7	4,3	4,5	4,8	4,5	3,6	-2,2	6,7	5,0
Comercio mundial	5,6	3,6	3,8	2,9	2,3	5,6	3,9	0,9	-8,5	8,4	6,5
Importación											
Países avanzados	3,9	2,5	3,9	4,7	2,6	4,8	3,7	1,7	-9,1	9,1	6,4
Países emergentes y en desarrollo	9,8	5,1	4,3	-0,7	1,7	7,4	4,7	-1,0	-8,6	9,0	7,4
Exportación											
Países avanzados	4,5	3,1	3,8	3,7	2,0	4,8	3,6	1,3	-9,5	7,9	6,4
Países emergentes y en desarrollo	8,3	4,6	3,3	1,9	2,8	6,5	3,9	0,5	-5,7	7,6	6,0

(p) Previsión.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2021.

el FMI apunta para dichos años un incremento del 6 y 4,4 por 100 de la economía mundial, si bien dicha recuperación no se produciría a la misma velocidad en todos los países. Asimismo, permanecen diversos riesgos, entre los que destacan el retraso en el proceso de vacunación de la población y, por tanto, la prolongación de la pandemia, así como el endurecimiento de las condiciones financieras, que podrían amenazarla.

1.2.1. Economía internacional

En 2020, la actividad de los países desarrollados descendió un 4,7 por 100, 1,4 puntos porcentuales más de lo que cayó en 2009, en el que hasta ahora era el mayor retroceso en el presente siglo (cuadro I-2). Y ello a pesar de que este conjunto de economías fue el que implementó el mayor paquete de medidas discrecionales, equivalente al 9 por 100 de su PIB frente al 3,5 por 100 de los países en desarrollo, para amortiguar el impacto del *shock* en hogares y empresas y contribuir a recuperar la senda de crecimiento quebrada por la pandemia. Además, la debilidad de la demanda y la fuerte bajada temporal de los precios energéticos hicieron que la inflación en los países desarrollados tan solo creciera un 0,7 por 100, si bien algunos de los principales índices bursátiles ya recobraron a comienzos de 2021 los valores que registraban un año atrás.

El largo ciclo económico expansivo acaecido en Estados Unidos durante más de una década se truncó con la irrupción del COVID-19. Así, la actividad descendió un 3,5 por 100, si bien dicha caída fue la menor de los integrantes del G-7 gracias a la resistencia mostrada por el consumo privado. Asimismo, la tasa de paro escaló hasta el 8,1 por 100, cifra que en el mes de abril rozó el 15 por 100 tras la destrucción de 33 millones de empleos en lo que supuso

*Niveles de desempleo
históricos en Estados
Unidos*

el mayor nivel de desempleo desde la Gran Depresión de 1929. Por otra parte, la intensa bajada del precio del petróleo también golpeó a la economía estadounidense al provocar el cierre de numerosas plantas de extracción mediante fracturación hidráulica, técnica cuya rentabilidad ya resultó ser menor de la esperada en años anteriores. Por el contrario, la crisis no se reflejó en los principales índices bursátiles del país, los cuales experimentaron un crecimiento durante 2020 que en el caso del NASDAQ-100 alcanzó el 46,6 por 100. Para 2021 se espera que Estados Unidos crezca un 6,4 por 100, lo que le permitiría volver al nivel de PIB anterior a la pandemia.

En relación a la Unión Europea, aunque es objeto de un tratamiento específico y detallado en el siguiente capítulo de la presente memoria, cabe subrayar que todos

*Especial incidencia
de la crisis en los
países europeos más
dependientes del turismo*

los socios comunitarios (a excepción de Irlanda) sufrieron una contracción económica en 2020, aunque con notables diferencias entre ellos en función, principalmente, de su exposición al sector turístico. Y en relación a otras economías avanzadas europeas, la intensidad con la que la pandemia asoló al Reino Unido en la primera ola, junto a las

incertidumbres asociadas a su salida definitiva de la Unión Europea desembocó en una caída de su PIB del 9,9 por 100; mientras que en Noruega, la disposición extraordinaria de capitales procedentes de su fondo soberano permitió limitar la caída al 0,8 por 100.

Tras varios años de implementación de una estrategia gubernamental de dinamización económica que no terminó de dar los resultados esperados, el COVID-19

*El debilitamiento
de la demanda externa
lastra la economía
de Japón*

erosionó la actividad de Japón un 4,8 por 100. En ello tuvo especial incidencia el impacto que produjo el debilitamiento de la demanda externa en los sectores exportadores, pues la ausencia de estrictas medidas de confinamiento consiguió moderar la caída de la demanda interna. Análogamente, la reducción de las exportaciones también fue el principal factor de deterioro de la economía de Corea del Sur, si bien la elevada flexibilidad de su sistema productivo y el abundante ahorro acumulado por el sector privado favorecieron que la caída se

contuviera al 1 por 100.

En lo referente al conjunto de países emergentes, estos sufrieron la primera caída de su actividad económica en los últimos 40 años, en concreto del 2,2 por 100, con grandes diferencias por países, dada la gran heterogeneidad de sus modelos productivos y del impacto del COVID-19. Así, mientras algunos de ellos están sufriendo sobremanera la ausencia de ingresos fundamentales en sus poco diversificadas economías, tales como los procedentes del turismo, las remesas o la exportación de productos primarios, en otros el contexto pandémico tan solo ha supuesto una desaceleración en sus tasas de crecimiento.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2003-2022

(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2003-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021(p)	2022(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	4,2	3,5	3,6	3,5	3,3	3,8	3,6	2,8	-3,3	6,0	4,4
Países avanzados	1,7	1,4	2,1	2,4	1,8	2,5	2,3	1,6	-4,7	5,1	3,6
Estados Unidos	1,8	1,8	2,5	3,1	1,7	2,3	3,0	2,2	-3,5	6,4	3,5
Japón	0,7	2,0	0,3	1,6	0,8	1,7	0,6	0,3	-4,8	3,3	2,5
Canadá	1,9	2,3	2,9	0,7	1,0	3,0	2,4	1,9	-5,4	5,0	4,7
Reino Unido	1,4	2,2	2,9	2,4	1,7	1,7	1,3	1,4	-9,9	5,3	5,1
Unión Europea	1,3	0,0	1,7	2,5	2,1	3,0	2,3	1,7	-6,1	4,4	3,9
Alemania	1,1	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,9	3,6	3,4
Francia	1,2	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,9	1,5	-8,2	5,8	4,2
Italia	-0,1	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,3	-8,9	4,2	3,6
España	1,1	-1,4	1,4	3,8	3,0	3,0	2,4	2,0	-11,0	6,4	4,7
Zona euro	0,9	-0,2	1,4	2,0	1,9	2,6	1,9	1,3	-6,6	4,4	3,8
Países en desarrollo y emergentes	6,6	5,1	4,7	4,3	4,5	4,8	4,5	3,6	-2,2	6,7	5,0
África del Norte, Oriente Medio y Asia Central	5,7	3,1	3,3	2,8	4,7	2,5	2,0	1,4	-2,9	3,7	3,8
África Subsahariana	5,7	5,1	5,1	3,2	1,5	3,1	3,2	3,2	-1,9	3,4	4,0
Asia emergente	8,7	6,9	6,9	6,8	6,8	6,6	6,4	5,3	-1,0	8,6	6,0
China	10,5	7,8	7,4	7,0	6,9	6,9	6,7	5,8	2,3	8,4	5,6
Iberoamérica	3,9	2,9	1,3	0,4	-0,6	1,3	1,2	0,2	-7,0	4,6	3,1
Europa central y oriental	4,6	3,1	1,8	1,0	1,9	4,1	3,4	2,4	-2,0	4,4	3,9
Rusia	4,8	1,8	0,7	-2,0	0,2	1,8	2,8	2,0	-3,1	3,8	3,8
Inflación (variación interanual IPC)											
Países avanzados	2,0	1,4	1,4	0,3	0,7	1,7	2,0	1,4	0,7	1,6	1,7
Estados Unidos	2,5	1,5	1,6	0,1	1,3	2,1	2,4	1,8	1,2	2,3	2,4
Japón	-0,1	0,3	2,8	0,8	-0,1	0,5	1,0	0,5	0,0	0,1	0,7
Canadá	2,0	0,9	1,9	1,1	1,4	1,6	2,3	1,9	0,7	1,7	1,6
Reino Unido	2,6	2,6	1,5	0,0	0,7	2,7	2,5	1,8	0,9	1,5	1,9
Unión Europea	2,4	1,4	0,4	0,1	0,2	1,6	1,8	1,4	0,7	1,6	1,4
Alemania	1,8	1,6	0,8	0,7	0,4	1,7	1,9	1,4	0,4	2,2	1,1
Francia	1,9	1,0	0,6	0,1	0,3	1,2	2,1	1,3	0,5	1,1	1,2
Italia	2,4	1,2	0,2	0,1	-0,1	1,3	1,2	0,6	-0,1	0,8	0,9
España	2,7	1,4	-0,2	-0,5	-0,2	2,0	1,7	0,7	-0,3	1,0	1,3
Zona euro	2,1	1,4	0,4	0,2	0,2	1,5	1,8	1,2	0,3	1,4	1,2
Países en desarrollo y emergentes	6,4	5,4	4,7	4,7	4,3	4,4	4,9	5,1	5,1	4,9	4,4
África del Norte, Oriente Medio y Asia Central	7,9	8,3	6,4	5,5	5,7	6,9	9,5	7,4	10,2	11,2	8,1
África Subsahariana	9,2	6,5	6,3	6,8	10,4	10,7	8,4	8,5	10,8	9,8	7,8

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2003-2022 (continuación)
(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2003-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021(p)	2022(p)
Asia emergente	4,8	4,6	3,4	2,7	2,8	2,4	2,7	3,3	3,1	2,3	2,7
China	3,0	2,6	2,0	1,4	2,0	1,6	2,1	2,9	2,4	1,2	1,9
Iberoamérica	5,4	4,6	4,9	5,4	5,5	6,3	6,6	7,7	6,4	7,2	6,6
Europa central y oriental	8,8	5,5	6,5	10,6	5,5	5,6	6,4	6,6	5,4	6,5	5,4
Rusia	10,2	6,8	7,8	15,5	7,0	3,7	2,9	4,5	3,4	4,5	3,4
Paro (tasa paro)											
Países avanzados	6,9	7,9	7,3	6,7	6,2	5,7	5,1	4,8	6,6	6,2	5,5
Estados Unidos	6,8	7,4	6,2	5,3	4,9	4,4	3,9	3,7	8,1	5,8	4,2
Japón	4,5	4,0	3,6	3,4	3,1	2,8	2,4	2,4	2,8	2,8	2,4
Canadá	7,1	7,1	7,0	6,9	7,1	6,4	5,9	5,7	9,6	8,0	6,5
Reino Unido	6,3	7,6	6,2	5,4	4,9	4,4	4,1	3,8	4,5	6,1	6,1
Unión Europea (1)	9,2	11,4	10,8	10,0	9,1	8,1	7,2	6,7	7,7	8,6	8,0
Alemania	8,3	5,2	5,0	4,6	4,1	3,8	3,4	3,2	4,2	4,4	3,7
Francia	8,8	10,3	10,3	10,4	10,0	9,4	9,0	8,5	8,2	9,1	9,2
Italia	7,9	12,1	12,6	11,9	11,7	11,3	10,6	9,9	9,1	10,3	11,6
España	14,3	26,1	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3	14,1	15,5	16,8	15,8
Zona euro	9,2	12,0	11,6	10,9	10,0	9,1	8,2	7,6	7,9	8,7	8,5

(p) Previsión. (1) Datos de la Comisión Europea.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, abril de 2021.

Una rápida recuperación de su actividad permitió a China seguir creciendo en 2020

A pesar de que China fue el origen de la pandemia y que durante los dos primeros meses de 2020 experimentó intensas caídas en su producción industrial, ventas minoristas e inversión, las estrictas medidas de contención impuestas por las autoridades en las zonas más afectadas permitieron una rápida recuperación de la actividad en el segundo trimestre. Tal circunstancia, junto a la venta de productos sanitarios al resto del mundo, la subvención a la compra de automóviles, y al auge de un comercio electrónico cuyo dinamismo ya era elevado, consolidó una expansión del 2,3 por 100 de su economía, crecimiento que si en 2021 alcanza el 8,4 por 100 pronosticado le permitirá seguir convergiendo en términos per cápita con las economías desarrolladas. Por el contrario, el profundo deterioro de la demanda interna en la India a causa de un control deficiente de la pandemia ocasionó una bajada de su PIB del 8 por 100, retroceso no obstante lejano al de los países más dependientes de los ingresos turísticos, como Maldivas (-32,2 por 100).

Intensa contracción de Iberoamérica

Al igual que en años anteriores, el comportamiento económico de Iberoamérica fue el peor de todas las áreas emergentes. En el caso de Argentina, la actividad económica se

precipitó un 10 por 100; el país ya se encontraba en recesión desde 2018 por su persistente dificultad para financiarse en los mercados internacionales, motivo por el cual en 2020 registró una inflación del 42 por 100 y una devaluación de su moneda frente al dólar del 31 por 100. Asimismo, la contracción del PIB en dos de los países más golpeados a nivel mundial por el COVID-19 como Perú y México fue del 11,1 y 8,2 por 100 respectivamente mientras que en otro también gravemente afectado como Brasil se limitó al 4,1 por 100. No obstante, la peor evolución regional volvió a ser un año más la de Venezuela, cuya economía cayó un 30 por 100 acumulando un desplome del 76,9 por 100 desde 2014.

En las economías mundiales más dependientes de sus recursos energéticos, el hundimiento de los precios durante el primer semestre de 2020 socavó una actividad productiva ya lastrada por los efectos del COVID-19.

En el caso de Rusia, país que siguió sometido a las sanciones impuestas de Estados Unidos y la Unión Europea, el PIB experimentó una disminución del 3,1 por 100.

La caída de los ingresos por hidrocarburos agravó el contexto pandémico en Rusia y Oriente Medio...

Por su parte, la contracción económica de los países productores de Oriente Medio fluctuó entre el 2,6 por 100 de Catar y el 10,9 por 100 de Irak, si bien en Irán se produjo un rebote del 1,5 por 100 tras caer un 12,4 por 100 acumulado en los dos años anteriores. Dentro de esta área geográfica cabe destacar al Líbano, ya inmerso desde 2018 en una grave crisis financiera e institucional a la que en agosto se sumó una explosión en el puerto de Beirut que destruyó completamente uno de los principales motores económicos del país junto a buena parte de la ciudad, propiciando una caída de la actividad del 25 por 100 junto a una inflación del 88,2 por 100.

Los principales productores de gas y petróleo africanos tampoco pudieron evitar perjuicios de diversa magnitud en sus cuentas económicas. De tal manera, mientras las tasas de decrecimiento en Nigeria, Angola y Argelia se situaron entre el 1 y el 6 por 100, en Libia alcanzó el 59,7 por 100. Con respecto al resto de países del continente se observaron tendencias dispares. Por un lado, algunas potencias regionales como Egipto, Etiopía, Ghana, Tanzania o Costa de Marfil tan solo sufrieron una desaceleración en sus sólidas sendas expansivas trazadas en años anteriores. Por el contrario, otras economías relevantes como Sudáfrica y Marruecos, donde se llevaron a cabo confinamientos más estrictos, la actividad cayó un 7 por 100, en torno a la mitad de lo que lo hizo en pequeños países más dependientes del turismo como Cabo Verde, Mauricio y Seychelles.

... así como en África

La irrupción del COVID-19 obligó a la mayoría de los países a aplicar inmediatamente medidas extraordinarias que complementarían a los estabilizadores automáticos

Políticas económicas extraordinarias para hacer frente a los efectos del COVID-19

en el amortiguamiento del profundo impacto económico acaecido sobre hogares y empresas¹⁹.

Durante las primeras semanas de la crisis sanitaria, Estados Unidos aprobó dos amplios programas de ayuda. Por un lado, el *Coronavirus Aid Relief and Economic Security Act*, dotado con un montante de 2,3 billones de dólares estaba destinado a ampliar las prestaciones por desempleo, otorgar préstamos a empresas para evitar su bancarrota, suministrar comida a las familias más vulnerables, y aportar asistencia internacional; mientras que los 484.000 millones del *Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act* tenían como principal fin apoyar a pymes y hospitales. Posteriormente, a finales de 2020 se otorgó una nueva asistencia de 868.000 millones de dólares dentro del *Consolidated Appropriations Act*, extendida en marzo de 2021 a través del *American Rescue Plan*, cuyos 1,84 billones están destinados principalmente a ampliar las prestaciones por desempleo y las transferencias directas a personas físicas, ayudar a los gobiernos estatales y locales, proveer más recursos al programa de vacunación y a la reapertura de escuelas. Mientras que en la vertiente de fiscalidad internacional, cabe destacar el levantamiento por parte de la Administración Biden al bloqueo impuesto por su antecesor a la tributación global de las multinacionales en el marco de la OCDE (recuadro I-1). En cuanto a la Reserva Federal, que ya en marzo redujo su tipo de interés a la horquilla de entre 0 y 0,25 por 100 y adquirió bonos del Tesoro y activos respaldados por hipotecas por valor de 500.000 y 200.000 millones de dólares, respectivamente, cabría reseñar la revisión de estrategia que adoptó en agosto. Así, la autoridad monetaria estadounidense estableció un objetivo de inflación promedio del 2 por 100 a largo plazo, lo que implica que en escenarios de precios bajos se promoverán temporalmente tasas moderadamente superiores a dicho umbral²⁰.

Durante el primer semestre del año, Japón aprobó un doble paquete de emergencia valorado cada uno de ellos en 1,08 billones de dólares, los cuales incluían subsidios al empleo, préstamos subordinados a las empresas afectadas, y aplazamientos de impuestos y contribuciones sociales. A su vez, a finales de año se sumó un tercer paquete de 680.000 millones de dólares destinado en gran medida a promover un cambio económico estructural tras la pandemia basado en la digitalización y las tecnologías verdes. Paralelamente el Banco de Japón, que no modificó su tipo de interés del -0,1 por 100, retiró los límites a la compra de deuda pública, aumentó la compra de bonos corporativos hasta los 180.000 millones de dólares, aprobó fondos especiales por valor

19 La fuente estadística de las políticas económicas de Estados Unidos, Japón y China es el *COVID-19 Policy Tracker* del Fondo Monetario Internacional. Para un análisis de la política económica de la Unión Europea véase el apartado 2.2. *Política económica de la Unión Europea* de este capítulo.

20 Los motivos estructurales aducidos por la Reserva Federal para este cambio de estrategia serían tanto el aplanamiento de la Curva de Phillips a causa del debilitamiento del vínculo entre desempleo e inflación, como la caída del tipo de interés natural fruto del envejecimiento demográfico y el lento aumento de la productividad.

RECUADRO I-1. IMPULSO DE ESTADOS UNIDOS A LA TRIBUTACIÓN GLOBAL DE LAS MULTINACIONALES

Según *Tax Justice Network*, las prácticas elusivas llevadas a cabo por las multinacionales, especialmente las de naturaleza tecnológica, suponen una pérdida de 206.000 millones de euros anuales en ingresos tributarios a nivel mundial. Ante esta situación, en los últimos años algunos países como España, Francia o Reino Unido han aprobado tasas para gravar los servicios digitales prestados en su territorio por empresas domiciliadas en el extranjero, medida cuyos efectos han sido desiguales dado su carácter unilateral.

Ante la necesidad de poner fin a estas prácticas de manera conjunta, desde hace casi una década 135 países negocian a través de la OCDE un marco fiscal basado en dos pilares. El primero de ellos estaría destinado a gravar a las grandes corporaciones en función de los ingresos que obtuvieran en cada país independientemente de su presencia física, mientras que el segundo persigue la imposición de una tasa mínima a nivel global que evite prácticas de *dumping* fiscal.

Durante los últimos años, el principal obstáculo a dichas negociaciones fue el bloqueo impuesto por la Administración Trump a un marco tributario que perjudicaría significativamente al sector tecnológico estadounidense. Sin embargo, apenas tres meses después del nombramiento de Biden como nuevo presidente, y ante la necesidad de recaudar más de 2 billones de dólares para la financiación de un ambicioso plan de inversiones en infraestructuras y energías limpias, Estados Unidos mostró su predisposición al acuerdo proponiendo una tasa mínima global del 21 por 100.

de 830.000 millones para proveer liquidez a las empresas (especialmente pequeñas y medianas), e introdujo una nueva facilidad de depósito a un tipo de interés del 0,1 por 100 para aquellas entidades bancarias regionales que acometieran reducciones de gasto o fusiones con el fin de mejorar su rentabilidad.

Finalmente, en China se implementaron medidas por valor de 650.000 millones de dólares, destinadas fundamentalmente a la producción de equipamiento médico y control de la pandemia, la suspensión de las cotizaciones a la Seguridad Social y al fondo social de vivienda, la ampliación de los subsidios de paro, y subvenciones a la compra de vehículos. Asimismo, se estableció un fondo de garantías estatales para el crédito a pymes. A su vez, el Banco Popular de China inyectó abundante liquidez al sistema bancario a través de operaciones de mercado abierto, así como 280.000 millones de dólares para facilitar la refinanciación de pymes, fabricantes de material sanitario y sector agrario, especialmente en aquellas regiones más afectadas. Igualmente, recortó de manera generalizada los tipos de interés de referencia y los coeficientes de reservas obligatorias tanto de las grandes como, muy especialmente, de las pequeñas entidades financieras.

El FMI aboga por una mayor cooperación internacional para salir de la crisis...

En opinión del FMI²¹, en el actual contexto pandémico las políticas a aplicar son similares para todos los países, si bien el ritmo de adopción de las mismas deberá adaptarse a la fase de la crisis en la que se encuentre cada uno de ellos. De tal manera, a corto plazo, el gasto sanitario debe seguir siendo una prioridad hasta la contención de

la enfermedad, para lo que resulta necesario aumentar la inversión pública y fomentar la cooperación internacional en la producción y distribución de vacunas. A su vez, la política fiscal tendrá que seguir apoyando a hogares y empresas, si bien aquellos países con menor margen presupuestario necesitarán sostener la deuda dentro de un marco creíble; mientras que la política monetaria deberá continuar adoptando una orientación acomodaticia siempre que sea posible.

En una segunda etapa, las políticas deberán evitar la cronificación del deterioro del sistema económico. Para ello resultará clave discernir entre las empresas viables y las inviables con el fin de evitar únicamente la quiebra de las primeras, reasignando gradualmente recursos hacia un sector servicios especialmente golpeado por la crisis. Asimismo, debe impedirse que las personas trabajadoras caigan en una situación de desempleo estructural impulsando la reorientación laboral. Y en el caso de los países con bajos ingresos, revertir la pérdida de capital humano provocado por el cierre de escuelas en amplias capas de la población sin acceso a la educación a distancia será determinante para atajar las desigualdades crecientes a nivel interno y con el resto de países.

Finalmente, a más largo plazo el organismo multilateral aboga por intensificar la cooperación en materia comercial y financiera (incluyendo reestructuraciones de la deuda para los países más necesitados), estimular la productividad invirtiendo en educación digital e inteligencia artificial, aumentar el margen de maniobra fiscal mediante una mayor progresividad y la contención de prácticas evasivas y elusivas, continuar aplicando políticas monetarias no convencionales y reforzar políticas a nivel mundial contra el cambio climático, tales como la tarificación de las emisiones de carbono o la inversión en infraestructura verde.

En una línea similar, el G-20 reiteró en la cumbre de noviembre su compromiso con un acceso universal a las vacunas del COVID-19 que permita una recuperación

... al igual que el G-20

económica inclusiva y sostenida en el tiempo. Para ello, así como para garantizar la sostenibilidad del planeta, se alerta de la necesidad de una mayor cooperación interna-

cional en diversos ámbitos tales como el fiscal, comercial o el climático. No obstante, al margen de las declaraciones, la única medida adoptada fue la ampliación hasta junio de 2021 (prorrogable a seis meses más) de la Iniciativa de Suspensión del

21 FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial: Manejar Recuperaciones Divergentes*, abril de 2021.

Servicio de la Deuda, lanzada tras el inicio de la pandemia en favor de los 73 países más pobres del mundo.

1.2.2. Comercio mundial

Según la Organización Mundial del Comercio²² (OMC) el volumen del comercio mundial de mercancías bajó en 2020 un 5,3 por 100, un retroceso no obstante notablemente inferior tanto al previsto al comienzo de la pandemia como al sufrido en 2009, en ambos casos superiores al 10 por 100. Los motivos de tal moderación residieron fundamentalmente en las políticas económicas adoptadas por la mayoría de países, una relajación del proteccionismo observado en años anteriores, y, muy especialmente, en la temprana reanudación de las cadenas de suministro con epicentro en China.

Tras un 2019 de atonía comercial en el que el flujo de mercancías apenas creció un 0,2 por 100, la irrupción del COVID-19 ahondó sumamente dicha tendencia negativa tal y como reflejan las caídas del 5 y 5,6 por 100 respectivamente de las exportaciones e importaciones mundiales, si bien no todas las áreas geográficas experimentaron una evolución similar.

Asia fue la que mostró un mejor comportamiento, pues sus exportaciones llegaron a expandirse un 0,3 por 100 a la vez que sus importaciones apenas retrocedieron un 1,3 por 100. La rápida reactivación económica china resultó clave a este respecto, adquiriendo un importante peso dentro de sus exportaciones tanto los productos sanitarios (recuadro I-2) como los tecnológicos destinados al teletrabajo. Por el contrario, tanto las compras como las ventas de África y Oriente Medio, ricas en hidrocarburos y otros recursos naturales cuyo comercio se desplomó durante algunos meses, bajaron más del 8 por 100.

A nivel de países, China, Estados Unidos y Alemania repiten como los principales orígenes y destinos mundiales de mercancías (cuadro I-3), si bien el país asiático fue el único de los tres que consiguió aumentar su cuota exportadora (en 1,5 puntos porcentuales) con respecto a 2019. Asimismo, mientras Italia mejoró su posición en ambas clasificaciones y Francia la empeoró, el Reino Unido dejó de ser uno de los 10 principales exportadores a nivel mundial tras bajar al duodécimo puesto.

Las exportaciones de mercancías de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo decrecieron un 9,4 por 100 (cuadro I-4), pero como en el caso de las importaciones la caída alcanzó el 11,6 por 100; el superávit comercial se incrementó un 13,5 por 100.

La rápida recuperación de China amortiguó la caída del comercio internacional

Comercio intracomunitario y extracomunitario

22 OMC, Comunicado 876, del 31 de marzo de 2021. La OMC no ofrece datos en términos reales del comercio mundial de servicios.

RECUADRO I-2. COMERCIO DE MATERIAL SANITARIO DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

Aunque durante el primer semestre de 2020 el comercio mundial de mercancías cayó un 14 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior, el intercambio de productos médicos experimentó una tendencia claramente opuesta reflejada en un incremento del 15,8 por 100 que le hizo alcanzar los 1.139 millones de dólares²³. Así, mientras esta partida supuso el 5,3 por 100 del comercio mundial en los seis primeros meses de 2019, dicho ratio aumentó hasta el 7,5 por 100 entre enero y junio de 2020.

Dentro de esta partida adquirieron especial relevancia los productos considerados esenciales en la pandemia, cuyo comercio creció un 29 por 100 impulsado por la subida del 87,4 por 100 en la compra-venta de protecciones faciales (y dentro de estas, de más del 500 por 100 de las mascarillas textiles); mientras que en el caso de los medicamentos, suministros médicos, equipo médico, y antisépticos y jabones de manos el ascenso se limitó al 11,6, 9,6, 5,5 y 2,2 por 100.

En términos geográficos, el principal vendedor de productos esenciales para afrontar el COVID-19 fue con gran diferencia China, cuya cuota exportadora pasó del 12 al 28,9 por 100 entre el primer semestre de 2019 y el de 2020, tras triplicar el valor de sus ventas. Entre el resto de los principales exportadores de estos productos cabría destacar a México y Malasia, quinto y noveno respectivamente; mientras que con una cuota del 18,9 por 100 el principal importador fue Estados Unidos, seguido a distancia por Alemania y China.

Finalmente, debe señalarse que la cuota exportadora china fue incluso mayor en relación a las protecciones faciales, en concreto del 56 por 100, convirtiéndose en origen de más del 70 por 100 de las importaciones en países como Japón, Estados Unidos o Italia. Tal circunstancia obligó a China a aumentar abruptamente la importación de aquellos materiales intermedios necesarios para su fabricación, que en el caso de la tela sin tejer se duplicó.

Análogamente, dentro de este bloque la bajada de las exportaciones de la zona euro fue del 9,2 por 100 frente al 10,8 por 100 de las importaciones, lo que igualmente derivó en un incremento del saldo positivo del 6,1 por 100.

En 2020 China superó a Estados Unidos como principal socio en el comercio de bienes, aglutinando el 16,1 por 100 de los flujos comerciales extracomunitarios (2,3 puntos porcentuales más que en 2019) frente al 15,2 por 100 del país americano. En tercer lugar, tras su salida de la Unión Europea se situó el Reino Unido con una cuota del 12,2 por 100. Cabe añadir que mientras Estados Unidos fue el principal destino de las exportaciones extracomunitarias abarcando el 18,3 por 100 de estas, China reforzó su liderazgo como principal origen de las importaciones procedentes de fuera de la Unión Europea aumentando el peso de las mismas del 18,7 al 22,4 por 100.

23 OMC, Nota informativa «El comercio de productos médicos en el contexto de la lucha contra la COVID-19: Evolución en el primer semestre de 2020», del 22 de diciembre de 2020.

CUADRO I-3. PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES DE MERCANCÍAS EN 2020

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones				Importaciones			
Puesto	País	Valor	Cuota mundial	Puesto	País	Valor	Cuota mundial
1	China	2.591	14,7	1	Estados Unidos	2.408	13,5
2	Estados Unidos	1.432	8,1	2	China	2.056	11,5
3	Alemania	1.380	7,8	3	Alemania	1.171	6,6
4	Países Bajos	674	3,8	4	Reino Unido	635	3,6
5	Japón	641	3,6	5	Japón	635	3,6
6	Hong Kong ⁽¹⁾	549	3,1	6	Países Bajos	597	3,4
7	Corea del Sur	512	2,9	7	Francia	582	3,3
8	Italia	496	2,8	8	Hong Kong ⁽¹⁾	570	3,2
9	Francia	488	2,8	9	Corea del Sur	468	2,6
10	Bélgica	419	2,4	10	Italia	423	2,4
18	España	307	1,7	16	España	325	1,8

⁽¹⁾ La OMC considera a Hong Kong de manera independiente a China. Igualmente incluye un elevado volumen de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.

Fuente: OMC.

Por su parte, el comercio intracomunitario cayó en términos nominales un 7,5 por 100. En lo referente a las ventas, el 59,5 por 100 de las exportaciones de los Estados miembros tuvieron como destino otro socio comunitario, destacando Luxemburgo, República Checa, Eslovaquia y Hungría, todos ellos tradicionalmente muy unidos comercialmente a Alemania y con ratios de exportación intracomunitaria superiores al 75 por 100. Las importaciones comunitarias aglutinaron el 61,8 por 100 del total,

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO, 2019-2020

(Miles de millones de euros)

Conceptos	2019	2020	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-19	2.347,7	2.131,4	-9,2
Importaciones extra UE-19	2.126,7	1.897,0	-10,8
Saldo	221,0	234,5	6,1
Expediciones intra zona euro	1.972,6	1.797,0	-8,9
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-27	2.131,6	1.931,6	-9,4
Importaciones extra UE-27	1.940,1	1.714,3	-11,6
Saldo	191,5	217,3	13,5
Expediciones intra UE-27	3.071,6	2.841,7	-7,5

Fuente: Eurostat, *Euroindicators*, 15 de febrero de 2021.

sobresaliendo por encima del 75 por 100 la dependencia de productos comunitarios de Luxemburgo, Eslovaquia, Croacia y Austria; y los únicos países que compraron más mercancías fuera de la Unión Europea que dentro fueron los Países Bajos²⁴ e Irlanda, este último debido a su elevada dependencia comercial con respecto a un Reino Unido ya fuera del Mercado Común.

Aunque a lo largo de 2020 se produjeron algunos episodios proteccionistas reseñables por parte de Estados Unidos, como un mayor control sobre sus exportaciones

Moderación de las prácticas proteccionistas

a empresas tecnológicas chinas o la reinstauración de aranceles al aluminio procedente de Canadá, a nivel mundial el contexto pandémico empujó hacia una moderación de las restricciones comerciales. Así, entre octubre de 2019

y 2020 los miembros de la OMC introdujeron medidas ordinarias restrictivas que afectaron a flujos comerciales valorados en 440.900 millones de dólares, un 40,1 por 100 menos que el año anterior; mientras que el valor comercial afectado por las medidas facilitadoras fue de 731.300 millones, lo que supone un aumento interanual del 34,3 por 100. Asimismo, las medidas restrictivas vinculadas al COVID-19 abarcaron 180.000 millones (con especial incidencia en los productos sanitarios, cuyo proteccionismo aumentó), cifra inferior a los 227.000 millones correspondientes a las medidas facilitadoras aplicadas por la pandemia²⁵.

Con respecto a este clima de atenuación proteccionista, cabe destacar el Acuerdo alcanzado entre Estados Unidos y China para empezar a revertir la escalada arancelaria iniciada a comienzos de 2018. Así, el 15 de enero de 2020 ambos países firmaron una primera fase de acuerdo comercial en base al cual renunciaron a aplicar los aranceles anunciados para finales de 2019. Igualmente, Estados Unidos rebajó del 15 al 7,5 por 100 el arancel impuesto sobre una serie de productos chinos, y China se comprometió a un mayor respeto a la propiedad intelectual y a comprar durante los dos años siguientes bienes y servicios estadounidenses por un valor superior a 200.000 millones de dólares. No obstante, una nueva reducción de aranceles y el tratamiento de cuestiones como la política china de subsidios a empresas estratégicas se postergó a una segunda fase del acuerdo todavía no celebrada.

Igualmente, también debe reseñarse que tras más de 15 años de denuncias cruzadas entre Estados Unidos y la Unión Europea por los correspondientes subsidios ilegales a Airbus y Boeing, cuyo último episodio fue la autorización de la OMC a las autoridades comunitarias a imponer aranceles sobre productos estadounidenses por valor de 4.000 millones de dólares, ambas partes acordaron en marzo de 2021 una moratoria de cuatro meses para resolver definitivamente el conflicto²⁶.

24 En relación a las importaciones extraeuropeas de Países Bajos, Eurostat alerta de su sobreestimación a causa del denominado «Efecto Rotterdam», consistente en que muchas importaciones extraeuropeas realizadas por otros países comunitarios llegan a través del puerto de dicha ciudad, atribuyéndoselas a este país.

25 OMC, *Revista General de la Evolución del Entorno Comercial Internacional*, 30 de noviembre de 2020.

26 Para un análisis más detallado de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, y del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Europea por el caso Boeing véase el recuadro I-3 de la Memoria CES 2019.

Asimismo, aunque más tímidamente que en años anteriores, en 2020 se siguieron produciendo avances en áreas de libre comercio. Por un lado, la ratificación definitiva por parte de Estados Unidos y Canadá (México ya lo había hecho en 2019)

Nuevos avances en áreas de libre comercio

del T-MEC permitió su entrada en vigor en julio. Dicho Tratado supone una actualización del NAFTA en materia de protección de propiedad intelectual y derechos laborales, e incluye entre otras muchas novedades reglas de origen más estrictas para los componentes de automoción posteriormente ensamblados en la región, lo que implica una mayor protección de la industria automovilística estadounidense. Por otra parte, en noviembre se firmó la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) por parte de sus 15 integrantes de Asia-Pacífico²⁷, lo que supone la creación de un bloque comercial que abarca alrededor de un tercio del PIB mundial y más de 2.000 millones de consumidores. Cuando el acuerdo entre en vigor, eliminará más del 90 por 100 de los aranceles internos, protegerá en mayor medida la propiedad intelectual e incluirá un mecanismo de resolución de disputas.

La OMC prevé en 2021 como escenario base un incremento del 8 por 100 en el comercio de mercancías, una cifra a reseñar no solo por su importancia intrínseca sino también por su cualidad de indicador adelantado de la evolución económica global. Sin embargo, dicha tasa es susceptible de aumentar o decrecer alrededor de dos puntos porcentuales en función del ritmo de vacunación a nivel mundial o del posible surgimiento de nuevas cepas del virus. Según esta previsión, todas las regiones experimentarán aumentos en su actividad comercial, aunque con notables diferencias entre las mismas. Así, en Oriente Medio se pronostica que las exportaciones crecerán un 12,4 por 100 por la recuperación del precio de los hidrocarburos, a la vez que en América del Sur la subida se limitará al 3,2 por 100, mientras que la expansión esperada de las importaciones de América del Norte es del 11,4 por 100 en contraste con el 5,5 por 100 atisbado para África.

Previsiones optimistas aunque sujetas a incertidumbre

2. Unión Europea

La Unión Europea y el conjunto de los Estados miembros registraron en 2020 una recesión de proporciones históricas, tal y como ha señalado la propia Comisión²⁸, como consecuencia de la irrupción del COVID-19, con un impacto enorme en su situación tanto económica como social que, no obstante, se ha reflejado con diferente intensidad en los distintos países.

Esta perturbación sin precedentes ha resultado de tal gravedad que ha obligado a la Unión Europea, en un momento en el que todavía estaba recuperándose de la crisis

27 Los integrantes son China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Myanmar, Camboya, Laos y Brunei. Abierto a que India pueda decir su integración más adelante.

28 Comisión Europea, *Previsiones económicas de otoño*, noviembre de 2020, y *Previsiones económicas de primavera*, mayo de 2021.

financiera y de deuda, a afrontar una nueva crisis de magnitud y duración impredecible y con enormes costes económicos y sociales. Como parte de esta respuesta, la aprobación y diseño del Plan Europeo de Recuperación y Resiliencia —*Next Generation EU*— representa un hito histórico que se enmarca en un nuevo esquema de gobernanza económica de la Unión para los próximos años.

2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA

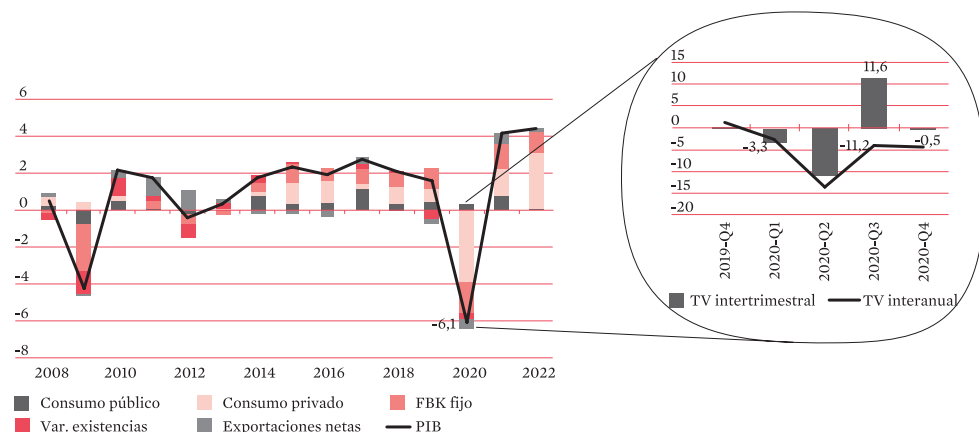
La irrupción del COVID-19 en marzo de 2020 provocó una perturbación totalmente inesperada en el conjunto de la economía mundial que, en el caso de la Unión Europea, se añadía al contexto de desaceleración en el ritmo de crecimiento económico que se venía registrando en los tres años anteriores. Esta nueva crisis ha ejercido un impacto enorme en la situación económica, laboral y social del conjunto, pero también de cada Estado miembro; además, está resultando de tal magnitud que puede generar daños duraderos sobre el tejido empresarial, la confianza de los agentes y el empleo y en el medio plazo sobre la cohesión económica y social de la propia Unión Europea.

La pandemia del COVID-19 desencadena una contracción histórica en Europa...

La pandemia tuvo un efecto inmediato en la actividad económica, ya que las medidas de confinamiento de la población, necesarias para detener la expansión de la enfermedad, afectaron negativamente a la economía por canales tanto de oferta, a través de la disrupción de las cadenas productivas globales y locales, como de demanda, con una contracción del gasto de familias y empresas.

GRÁFICO I-2. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-27 Y CONTRIBUCIONES, 2008-2022*

(Tasa de variación intertrimestral e interanual en porcentaje)



* Los datos para el periodo 2021-2022 son previsiones.

Fuente: Eurostat y Comisión Europea, Previsiones de primavera 2021.

El PIB experimentó una intensa caída en 2020 que, según las previsiones de primavera de la Comisión Europea, fue del 6,1 por 100 para la UE-27 y del 6,6 por 100 en la zona euro, en términos interanuales, en torno a dos puntos por encima de la registrada en la crisis previa (gráfico I-2). Estos datos, no obstante, reflejan un menor descenso que el recogido en las previsiones de otoño de 2020 (7,4 y 7,8 respectivamente), y ponen de manifiesto la elevada incertidumbre que está condicionando el horizonte temporal en el corto plazo.

Los datos trimestrales muestran que el impacto se reflejó desde los primeros momentos con una caída del PIB en el primer trimestre, tanto en la Unión Europea como en la zona euro, aunque fue en el segundo cuando se hizo más intenso este descenso, del 11,2 y 11,6 por 100, respectivamente. A partir del verano, conforme se iba consolidando la movilidad tras el confinamiento, se registró un fuerte repunte, en términos intertrimestrales, del 11,6 en el caso de la Unión Europea y del 12,5 por 100 en la zona euro que permitió compensar en parte la caída en la tasa interanual. El inicio en otoño de una segunda ola y, sobre todo, el rebrote tras el periodo vacacional de Navidad interrumpieron esta tendencia de recuperación con nuevas bajadas en el cuarto trimestre, mientras que las autoridades adoptaban medidas adicionales de salud pública y confinamientos parciales para limitar la expansión del virus. No obstante, esta caída fue menor que la registrada en el segundo trimestre dado que, por un lado, las medidas de contención estuvieron más focalizadas, restringiendo la actividad social y no afectando al sector de manufacturas y, por otro, que las empresas y las personas trabajadoras estaban más adaptadas a la situación y pudieron continuar con el grueso de la actividad.

Al descenso del PIB se sumó la evolución desinflacionista de los precios en la zona euro, llegando a registrar tasas de variación negativas y mínimos históricos a lo largo del año, resultando una variación media anual del 0,3 por 100; en el conjunto de la Unión Europea fue del 0,7 por 100. Esta evolución se explica tanto por factores de oferta —disrupción de la cadena de valor— como de demanda —caída del consumo—, a los que se unió el impacto transitorio de la reducción de algunos impuestos indirectos incluida en los paquetes de estímulo fiscal para hacer frente a la crisis en algunos Estados miembros²⁹ —Alemania, Irlanda, Bélgica o Austria—.

*... con consecuencias
económicas y sociales
imprevisibles*

Por otro lado, la irrupción de la pandemia tuvo un enorme impacto en la situación social de la Unión Europea en su conjunto y de cada uno de los Estados miembros. A corto plazo, se produjo un descenso generalizado de los niveles de empleo y de las rentas de muchos hogares, especialmente de los más vulnerables,

29 Véase Koester, G. y otros, «El papel de los impuestos indirectos en la inflación de la zona del euro y sus perspectivas», en *Boletín Económico* núm. 6/2020, Banco Central Europeo, 2020.

así como un incremento del paro, particularmente del paro juvenil. El empleo, que venía registrando un aumento continuado desde 2013, sufrió un desplome en la Unión Europea de 5,2 millones en apenas dos trimestres (entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo de 2020). Asimismo, el desempleo se resintió, aumentando en 2,7 millones de personas en la Unión Europea durante la primera ola de la pandemia. Sin embargo, gracias al teletrabajo y al uso generalizado de mecanismos de mantenimiento del empleo que permitieron amortiguar el impacto de la crisis, la tasa de desempleo aumentó menos de medio punto porcentual en 2020, hasta el 7,1 por 100 en la Unión Europea y el 7,8 por 100 en la zona euro³⁰. No obstante, una vez que finalicen dichos programas, existe el riesgo de destrucción de empleo definitiva, lo que dependerá de la supervivencia de las empresas en un contexto de recuperación económica.

Las consecuencias de la pandemia en los mercados de trabajo a más largo plazo son inciertas, en función de la evolución de la crisis y de las medidas adoptadas para hacerle frente. En todo caso, no cabe duda de que la recuperación provocará cambios estructurales en algunas de las pautas arraigadas de la era precovid —por ejemplo, la mayor presencia del teletrabajo—, lo que, unido a la aceleración de la digitalización y al envejecimiento de la población, tendrá implicaciones importantes en la cohesión social y en los sistemas de protección social, de difícil estimación.

La caída del PIB del 6,1 por 100 en la Unión Europea, según las previsiones de primavera de la Comisión Europea, se explica principalmente por el impacto de la

El desplome del consumo y la inversión explican la caída del PIB. Fuerte impacto asimétrico sectorial

crisis en la demanda interna, tanto consumo como inversión, y en mucha menor medida por la demanda externa (gráfico I-3).

El consumo privado se desplomó en 2020 con una variación negativa del 7,4 por 100 en la Unión Europea y del 8 por 100 en la zona euro. Este descenso se reflejó principalmente en el primer semestre, condicionado por las restricciones a la movilidad adoptadas desde marzo de 2020. Con el inicio del verano y la progresiva eliminación de las restricciones, el consumo repuntó, aunque los rebotes y la necesidad de nuevas restricciones en otoño frenaron su recuperación. La contribución del consumo privado a la variación negativa del PIB fue de 3,9 y 4,3 puntos porcentuales en la Unión Europea y en la zona euro, respectivamente. La evolución del consumo tiene su reflejo en la tasa de ahorro, que se sitúa en niveles elevados respecto a la situación previa a la pandemia.

Por su parte, el consumo público, en un contexto de crisis que implicó la adopción de medidas discrecionales para hacer frente a la pandemia, creció un 1,3 por 100 tanto

30 Un mayor detalle de este impacto se recoge en el capítulo II, por lo que respecta a los mercados de trabajo europeos, y en el capítulo III por lo que se refiere al ámbito de la cohesión social.

en la Unión Europea como en la zona euro, siendo el único componente que aportó positivamente a la variación del PIB, 0,3 puntos porcentuales en ambos casos.

La inversión también registró caídas sustanciales en 2020, del 7,4 y del 8,2 por 100, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro³¹. Las restricciones a la movilidad condicionaron el desarrollo de la actividad económica en los primeros momentos, pero una vez superados estos, la recuperación de la actividad propició un fuerte crecimiento de la inversión, principalmente en maquinaria y bienes de equipo, que continuó en el cuarto trimestre aunque en menor medida ante la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia. Esta incertidumbre ha condicionado y sigue condicionando, enormemente las decisiones de inversión empresarial. La contribución de la inversión a la variación negativa del PIB fue de 1,6 y 1,8 puntos porcentuales, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro.

Por su parte, la pandemia acentuó la debilidad que venía experimentando el sector exterior en los años previos con un descenso importante en 2020, en términos interanuales, de las exportaciones (-8,7 y -9,3 por 100, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro) y en las importaciones (-8,3 en la Unión Europea y -9,0 por 100 en la UEM), y destacando el desplome de ambas en el segundo trimestre con variaciones negativas interanuales por encima del 20 por 100. En términos de contribución a la variación del PIB, las exportaciones netas detrajeron medio punto porcentual, tanto en la Unión Europea como en la UEM.

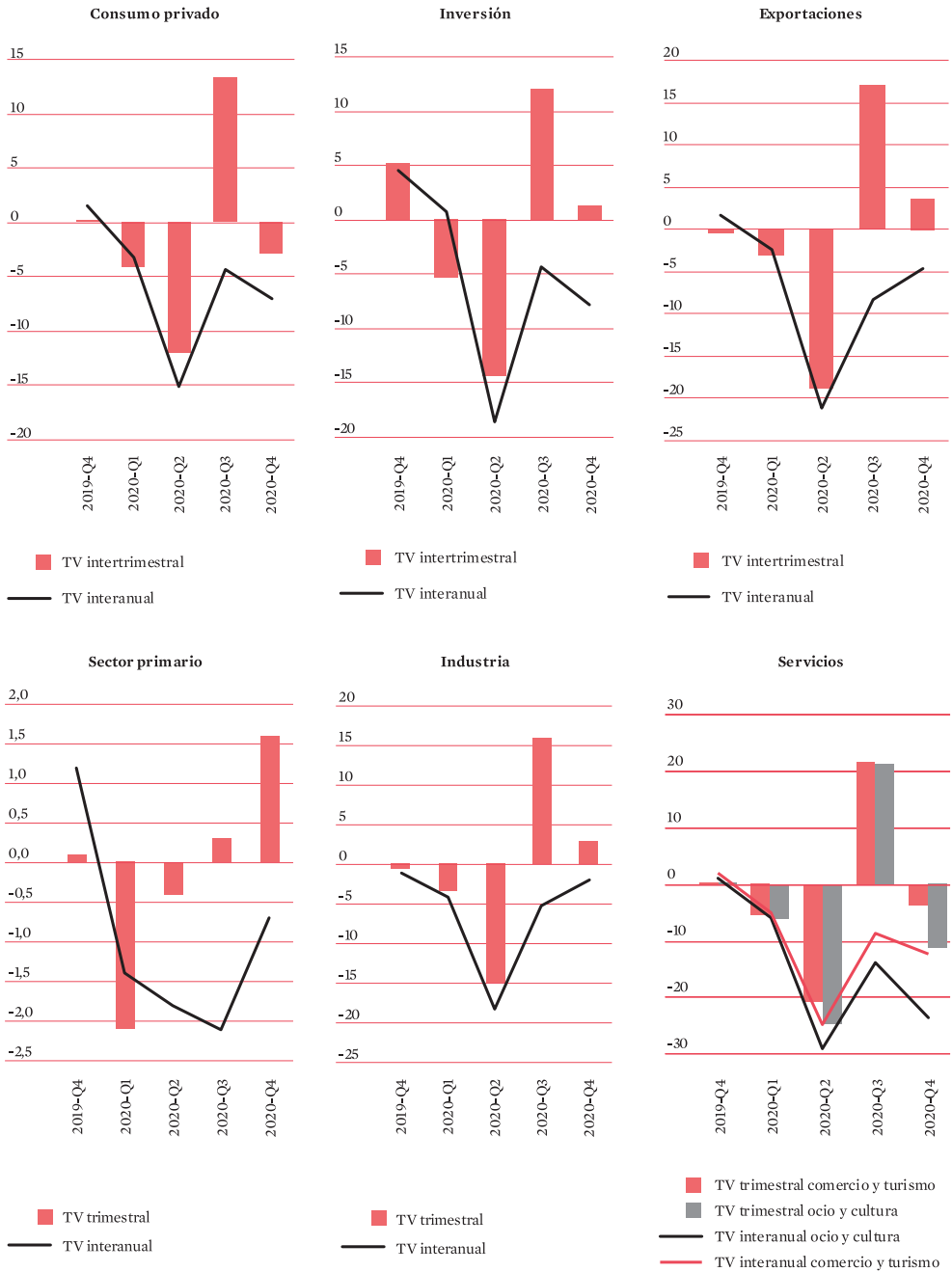
La perspectiva de la oferta adquiere este año especial relevancia, dado que la crisis ha impactado de forma asimétrica sobre el tejido productivo de la Unión (gráfico I-3). Si bien en un primer momento, las medidas restrictivas iniciales condicionaron fuertemente la actividad en los sectores industrial y de servicios y no tanto en el sector primario, una vez superadas estas, la producción industrial inició su recuperación como se refleja en la evolución interanual; por el contrario, en los servicios, especialmente en las ramas más sensibles a las medidas de distanciamiento físico, la evolución estaba fuertemente condicionada por las limitaciones a la movilidad —eliminadas en verano y adoptadas nuevamente en otoño a consecuencia de los rebrotes—. De ahí que la evolución en términos interanuales en estas ramas, relacionadas con la actividad turística, el transporte y el ocio, reflejase una caída persistente en el conjunto del año acusando aún hoy un mayor impacto.

Todos los Estados miembros registraron contracciones del PIB durante 2020, y aunque la magnitud y duración del impacto negativo de la pandemia es impredecible, se puede constatar que este impacto ha sido y sigue siendo asimétrico, en función de

*Impacto asimétrico
en los Estados miembros*

31 En todo caso, las cifras relativas a la inversión para el conjunto están distorsionadas por el impacto que tiene el crecimiento de la inversión intangible, realizada por empresas multinacionales radicadas en Irlanda.

GRÁFICO I-3. IMPACTO DE LA CRISIS EN EL PIB DE LA UE-27 POR COMPONENTES
(En porcentaje)



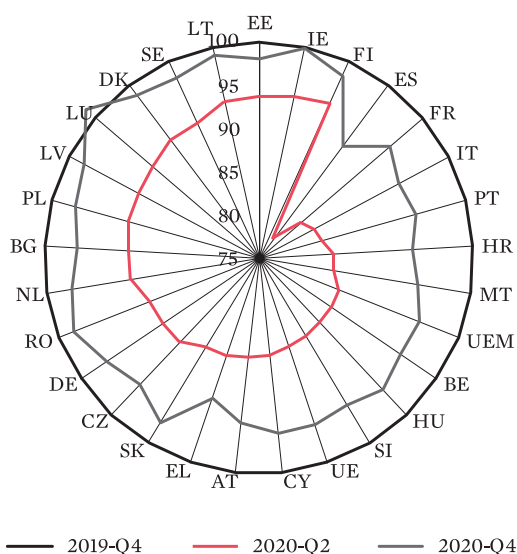
Fuente: Eurostat.

distintos factores: la evolución de la pandemia, las restricciones a la movilidad y las medidas de salud pública adoptadas en cada Estado miembro, la respuesta de las autoridades nacionales, la recuperación progresiva de la actividad, el impacto en función de la especialización sectorial de cada país, los vínculos comerciales intersectoriales en la cadena de valor y el peso de las exportaciones de servicios (importante en economías como la española, italiana o francesa) o las consecuencias sociales y en los mercados de trabajo caracterizados por distintos problemas arraigados y estructuras por edades de la población.

De ahí que exista variedad, tanto en la contracción del PIB experimentada por los distintos Estados miembros como en el ritmo de recuperación previsible, muy condicionado por la composición sectorial del tejido productivo (gráfico I-4). Según las últimas previsiones de la Comisión Europea, España fue el país que más acusó la crisis con una caída del PIB de dos dígitos (10,8 por 100 en términos interanuales)³², seguido por Italia (8,9 por 100), Grecia (8,2 por 100) y Francia (8,1 por 100) y a cierta distancia Alemania, cuya menor caída, del 4,9 por 100, refleja cierta fortaleza que se traslada a los datos para el conjunto de la Unión. Por el lado contrario, hasta 14 Estados miembros registraron descensos del PIB menores al 5 por 100. Parecen confirmarse, por tanto, dos velocidades en el impacto de la crisis con países muy afectados y otros cuyo impacto ha sido más moderado.

Asimismo, junto a la disparidad en las tasas de crecimiento, se constata un efecto desigual de la pandemia en otros ámbitos en los que ya existían diferencias de partida

GRÁFICO I-4. IMPACTO ASIMÉTRICO DE LA CRISIS SOBRE EL PIB DE LOS ESTADOS MIEMBROS (Índice Q4 2019=100)



Fuente: Eurostat.

32 Para un mayor detalle sobre el impacto de la crisis en España véase, en este mismo capítulo, el apartado 3.1.

entre los Estados miembros como, por ejemplo, en la situación de las finanzas públicas o en los mercados de trabajo. De hecho, la crisis actual deja notables diferencias en el comportamiento agregado del empleo y el desempleo en la región. La caída del empleo en el segundo trimestre de 2020 en términos interanuales estuvo muy por encima del promedio de la Unión Europea (1,3 puntos porcentuales) en países como España o Bulgaria (superior a 3 puntos porcentuales) y casi todos los países registraron aumentos del desempleo, aunque los casos más preocupantes son España y Grecia, que ya venían registrando tasas muy elevadas respecto al resto de Estados miembros, superiores al 15 por 100.

Respecto a la convergencia real, el análisis de los indicadores relativos al Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) permite valorar esta entre los distintos Estados miembros en función del grado de avance alcanzado³³ (cuadro I-5), si bien resulta necesario matizar que los últimos datos disponibles, referidos a 2019, no recogen todavía el impacto de la pandemia que, en todo caso, supondrá un freno a los avances logrados y afectará a la convergencia entre Estados miembros.

Se constata hasta 2020 un avance en los indicadores del PEDS, destacando el logro en aquellos relativos a mercado de trabajo, abandono escolar temprano y el de NEET³⁴, y más moderado en otros indicadores. Asimismo, en dos de ellos el avance es claramente insuficiente (impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza y desigualdad de renta). Aunque en diferente medida, se observa también como antes de la pandemia se había logrado una mayor convergencia entre los Estados miembros en más de la mitad de los indicadores principales. Los primeros impactos parecen revelar un retroceso en estos logros en el ámbito social, como se expone con mayor detalle en los capítulos II y III de esta Memoria anual³⁵.

Las previsiones económicas de primavera de 2021, publicadas por la Comisión Europea

Las previsiones apuntan a finales de 2022 para recuperar el crecimiento previo a la crisis

en mayo, apuntan a una recuperación gradual que se reflejará en un crecimiento del 4,2 por 100 para la Unión Europea y del 4,3 para la zona euro en 2021 y del 4,4, por 100 en ambos casos para 2022 (cuadro I-6). En todo caso, no se prevé que ni la Unión Europea ni la economía del euro recuperen su nivel de crecimiento previo antes de finales de 2022.

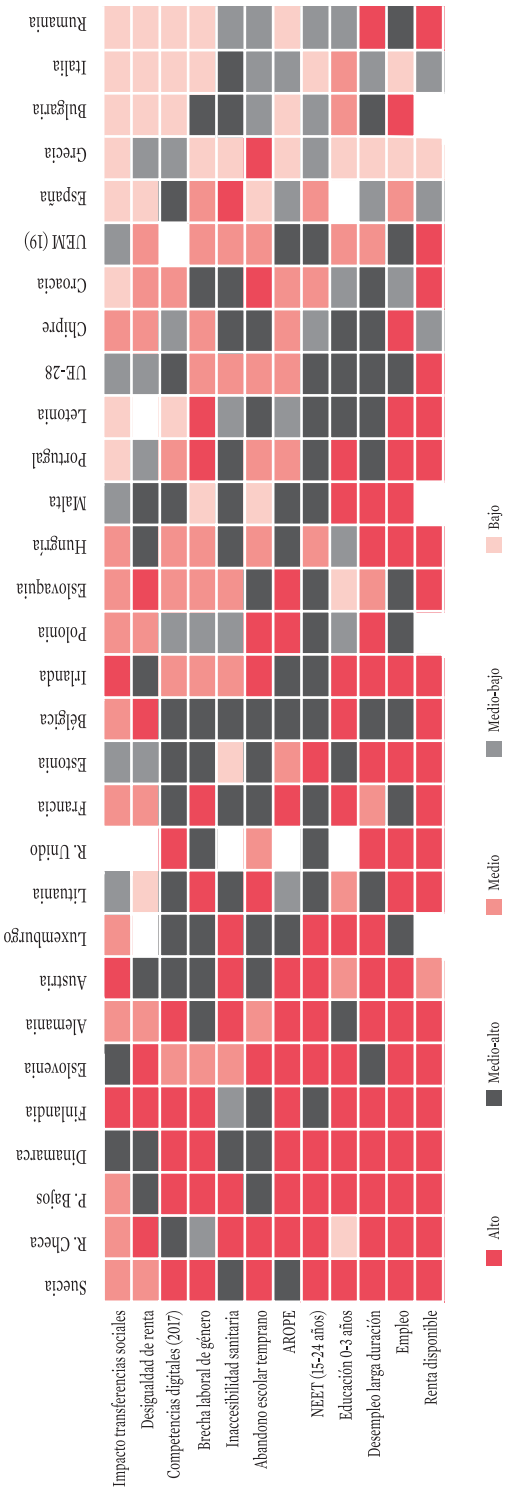
El hecho de que durante el primer trimestre de 2021 se mantuvieran restricciones parciales está afectando al ritmo de crecimiento, pero se prevé que a partir de primavera y sobre todo del verano, conforme aumente el ritmo de vacunación de la población,

33 La Comisión Von der Leyen asumió el fortalecimiento del eje social de la Unión en su orientación de política económica, continuando con la aplicación del PEDS de forma integrada con los instrumentos de la gobernanza económica.

34 Acrónimo del inglés: Not in Education, Employment, or Training.

35 Para mayor detalle sobre los indicadores relativos al empleo, véase capítulo II, apartado 1.3.1, y para lo relativo a la protección e inclusión social véase capítulo III, donde se analiza de forma transversal en distintos apartados.

CUADRO I-5. PROGRESO ALCANZADO POR LOS ESTADOS MIEMBROS EN EL ÁMBITO SOCIAL, 2019
(Indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales)



Nota: el progreso alcanzado se ofrece para el año 2019, dado que para el año 2020 no se cuenta con información suficiente de algunos indicadores.
Fuente: Comisión Europea, Pilar Europeo de Derechos Sociales, *Social Scoreboard*.

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2020-2022
(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB			Inflación media*			Desempleo			Déficit público*			Deuda pública		
	%			% en tasa interanual			% población activa			% PIB			% PIB		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Alemania	-4,9	3,4	4,1	0,4	2,4	1,4	3,8	4,1	3,4	-4,2	-7,5	-2,5	69,8	73,1	72,2
Austria	-6,6	3,4	4,3	1,4	1,8	1,6	5,4	5,0	4,8	-8,9	-7,6	-3,0	83,9	87,2	85,0
Bélgica	-6,3	4,5	3,7	0,4	1,8	1,5	5,6	6,7	6,5	-9,4	-7,6	-4,9	114,1	115,3	115,5
Chipre	-5,1	3,1	3,2	-1,1	1,7	1,0	7,6	7,5	7,2	-5,7	-5,1	-2,0	118,2	112,2	106,6
Eslovaquia	-4,8	4,8	5,2	2,0	1,5	1,9	6,7	7,4	6,6	-6,2	-6,5	-4,1	60,6	59,5	59,0
Eslovenia	-5,5	4,9	5,5	-0,3	0,8	1,7	5,0	5,0	4,8	-8,4	-8,5	-4,7	80,8	79,0	76,7
España	-10,8	5,9	6,8	-0,3	1,4	1,1	15,5	15,7	14,4	-11,0	-7,6	-5,2	120,0	119,6	116,9
Estonia	-2,9	2,8	5,0	-0,6	1,6	2,2	6,8	7,9	6,3	-4,9	-5,6	-3,3	18,2	21,3	24,0
Finlandia	-2,8	2,7	2,8	0,4	1,2	1,2	7,8	7,6	7,2	-5,4	-4,6	-2,1	69,2	71,0	70,1
Francia	-8,1	5,7	4,2	0,5	1,4	1,1	8,0	9,1	8,7	-9,2	-8,5	-4,7	115,7	117,4	116,4
Grecia	-8,2	4,1	6,0	-1,3	-0,2	0,6	16,3	16,3	16,1	-9,7	-10,0	-3,2	205,6	208,8	201,5
Irlanda	3,4	4,6	5,0	-0,5	0,9	1,3	5,7	10,7	8,1	-5,0	-5,0	-2,9	59,5	61,4	59,7
Italia	-8,9	4,2	4,4	-0,1	1,3	1,1	9,2	10,2	9,9	-9,5	-11,7	-5,8	155,8	159,8	156,6
Letonia	-3,6	3,5	6,0	0,1	1,7	2,0	8,1	8,2	6,9	-4,5	-7,3	-2,0	43,5	47,3	46,4
Lituania	-0,9	2,9	3,9	1,1	1,9	1,9	8,5	8,3	7,1	-7,4	-8,2	-6,0	47,3	51,9	54,1
Luxemburgo	-1,3	4,5	3,3	0,0	2,1	1,6	6,8	7,4	7,3	-4,1	-0,3	-0,1	24,9	27,0	26,8
Malta	-7,0	4,6	6,1	0,8	1,2	1,5	4,3	4,3	3,8	-10,1	-11,8	-5,5	54,3	64,7	65,5
Países Bajos	-3,7	2,3	3,6	1,1	1,6	1,4	3,8	4,3	4,4	-4,3	-5,0	-1,8	54,5	58,0	56,8
Portugal	-7,6	3,9	5,1	-0,1	0,9	1,1	6,9	6,8	6,5	-5,7	-4,7	-3,4	133,6	127,2	122,3
UEM	-6,6	4,3	4,4	0,3	1,7	1,3	7,8	8,4	7,8	-7,2	-8,0	-3,8	100,0	102,4	100,8

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2020-2022 (continuación)
(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB			Inflación media*			Desempleo			Déficit público*			Deuda pública		
	%			% en tasa interanual			% población activa			% PIB			% PIB		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Bulgaria	-4,2	3,5	4,7	1,2	1,6	2,0	5,1	4,8	3,9	-3,4	-3,2	-1,9	25,0	24,5	24,0
Croacia	-8,0	5,0	6,1	0,0	1,3	1,3	7,5	7,2	6,6	-7,4	-4,6	-3,2	88,7	85,6	82,9
Dinamarca	-2,7	3,9	3,5	0,3	1,3	1,3	5,6	5,5	5,2	-1,1	-2,1	-1,4	42,2	40,2	38,8
Hungría	-5,0	5,0	5,5	3,4	4,0	3,2	4,3	4,3	3,8	-8,1	-6,8	-4,5	80,4	78,6	77,1
Polonia	-2,7	4,0	5,4	3,7	3,5	2,9	3,2	3,5	3,3	-7,0	-4,3	-2,3	57,5	57,1	55,1
R. Checa	-5,6	3,4	4,4	3,3	2,4	2,2	2,6	3,8	3,5	-6,2	-8,5	-5,4	38,1	44,3	47,1
Rumanía	-3,9	5,1	4,9	2,3	2,9	2,7	5,0	5,2	4,8	-9,2	-8,0	-7,1	47,3	49,7	52,7
Suecia	-2,8	4,4	3,3	0,7	1,8	1,1	8,3	8,2	7,5	-3,1	-3,3	-0,5	39,9	40,8	39,4
UE-27	-6,1	4,2	4,4	0,7	1,9	1,5	7,1	7,6	7,0	-6,9	-7,5	-3,7	92,4	94,4	92,9

* Inflación media anual en base al índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible y déficit público medido como capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.
Fuente: Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera*, mayo de 2021.

se inicie la recuperación, en un contexto, además, de fortalecimiento de la economía mundial.

En todo caso, las previsiones están sujetas a una elevada incertidumbre que depende, principalmente, de la evolución de la pandemia, del rigor de las medidas de salud pública para contenerla y del desarrollo del proceso de vacunación masiva en los distintos Estados miembros, condicionado por los retrasos en la recepción de las vacunas. Pero también de las medidas adoptadas desde los Estados miembros y desde el ámbito comunitario para hacer frente a la crisis, con especial atención al despliegue del Plan de Recuperación y Resiliencia³⁶ en un contexto, además, de favorables condiciones de financiación y previsible repunte de la demanda conforme se eliminen las restricciones. Todo ello hace que las previsiones de recuperación de cada Estado miembro también estén muy sujetas a un alto grado de incertidumbre.

En todo caso, la Comisión señala que existe también el riesgo de que la crisis deje consecuencias graves en el tejido económico y social de la Unión Europea por quiebras generalizadas y pérdidas de empleo, que acentuarían el paro de larga duración e incrementarían las desigualdades, y que se podría extender al sector financiero en forma de impagos.

Asimismo, se prevé que la inflación aumente en 2021 conforme se materialice la recuperación económica hasta el 1,9 por 100 en la Unión Europea y el 1,7 por 100 en la zona euro, impulsada, además, por el aumento en los precios de la energía y otros factores transitorios, como el ajuste de ponderaciones o los cambios impositivos en algunos Estados miembros. Por su parte, se prevé que el desempleo se acentúe en 2021 y no se contempla un crecimiento sostenido del empleo del 1 por 100 hasta 2022, con el riesgo, además, de que la pandemia deje cicatrices persistentes en los mercados laborales.

Respecto a las finanzas públicas, las previsiones de primavera de la Comisión apuntan a un incremento sustancial del déficit público —mayor que el registrado durante la crisis financiera—, tanto por las expansivas medidas fiscales adoptadas, de las que se da cuenta en el próximo apartado, como por el impacto de los estabilizadores automáticos. Así, de un déficit público en 2020 del 6,9 por 100 en la Unión Europea y del 7,2 por 100 en la zona euro se pasará en 2021 a un déficit del 7,5 y 8 por 100, respectivamente, para empezar a reducirse a partir de 2022, aunque se espera que 15 Estados miembros tengan un déficit superior al 3 por 100³⁷. Por su parte, la ratio de deuda sobre el PIB que aumentó casi 15 puntos porcentuales en 2020, seguirá aumentando en 2021, del 92,4 al 94,4 por 100 en la Unión Europea y del 100 al 102,4 por 100 en la zona euro, respectivamente, situándose por encima del 100 por 100 hasta en siete Estados miembros, con niveles muy elevados, por encima del 120 por 100, en Grecia, Italia, y Portugal.

36 Las previsiones de la Comisión Europea solo contemplan algunas de las medidas de financiación incluidas en el Plan y, por tanto, no infieren el impacto positivo total que resultaría del mismo.

37 Comisión Europea, *Report on Public Finances in EMU*, Institutional Paper núm. 147, febrero 2021.

2.2. POLÍTICA ECONÓMICA DE LA UE

La irrupción de la pandemia supuso frenar de golpe la agenda de política económica de la Comisión Europea para 2020 y articular una respuesta a la crisis, tanto desde la Unión como desde los Estados miembros, con medidas para superar, en un primer momento, la crisis sanitaria, pero también para minimizar las consecuencias en términos de empleo, tejido productivo y bienestar y avanzar hacia una recuperación económica y social lo más rápido posible. Un año después, la Unión Europea continúa enfrentándose a este reto, tras los sucesivos rebrotes y las previsiones de no lograr recuperar un ritmo de crecimiento sólido hasta 2022.

2.2.1. Respuesta europea a la pandemia en el corto plazo

La necesidad de hacer frente a la pandemia y sus graves consecuencias centraron los esfuerzos de la política económica europea en 2020. En los primeros momentos, con la adopción de un conjunto amplio de medidas de emergencia para reforzar los sistemas sanitarios nacionales y mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia y, posteriormente, de cara a la recuperación, con el acuerdo alcanzado para articular a medio plazo un plan de recuperación europeo, *Next Generation EU* (NGEU).

Las instituciones europeas definieron un marco de actuación favorable y coordinado que apoyase la adopción de medidas por parte de los Estados miembros, y también adoptaron distintas decisiones en el marco de sus competencias. El Consejo Europeo, en sendas reuniones el 10 y 17 de marzo de 2020, señaló las prioridades de una respuesta coordinada e inmediata a la crisis: limitar la propagación del virus, garantizar el suministro de equipos médicos, promover la investigación para el desarrollo de una vacuna, afrontar las consecuencias socioeconómicas y repatriar a los ciudadanos europeos en terceros países. Excepcionalmente, se restringieron temporalmente los viajes no esenciales a la Unión Europea.

Decisiones inmediatas de las instituciones europeas ante la irrupción de la pandemia

Sin embargo, en los primeros momentos de la crisis, los Jefes de Estado y Gobierno de los distintos Estados miembros no fueron capaces de ir más allá para adoptar medidas decisivas que permitieran movilizar recursos financieros desde la Unión. El limitado tamaño del presupuesto comunitario y la ausencia de instrumentos que cumplieren una función de estabilización impedía, como ya se había señalado con la crisis financiera, articular una respuesta ágil y suficiente ante perturbaciones con un impacto asimétrico en los Estados miembros. De hecho, la necesidad de contar con un mayor volumen de recursos para enfrentar la crisis reabrió el debate sobre la emisión de deuda europea —eurobonos— que, en estas circunstancias excepcionales, se planteaba de forma excepcional con una emisión ad hoc para responder a la pandemia —corona-bonos—. Esto implicaba *de facto* la mutualización de forma excepcional del aumento de deuda pública por las medidas adoptadas ante la pandemia en base al principio de

solidaridad, uno de los ejes centrales del proyecto europeo. Incluso se planteó que dicha emisión fuese realizada por el Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE).

La discusión puso de manifiesto nuevamente posturas encontradas entre los Estados miembros, lideradas en un extremo por Alemania y Países Bajos, que se oponían a la posibilidad de emitir deuda europea y, en el otro, por Italia y España, los más afectados por la crisis, sin que se llegase a ningún acuerdo. En esos primeros momentos, la Unión Europea fue incapaz de dar una respuesta contundente a la crisis.

Así, fue la Comisión Europea la que, en el ámbito de sus competencias, adoptó un conjunto de medidas para reforzar los sistemas sanitarios (flexibilización de procedimientos de compras públicas) y garantizar el suministro de material así como iniciativas de asistencia urgente y coordinación sanitaria y, en el ámbito económico, a apoyar a familias, empresas y sectores más afectados.

Además, con el fin de respaldar la actuación de los Estados miembros, decidió flexibilizar el marco fiscal de coordinación existente, activando la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por la que se eximía a los Estados miembros del cumplimiento de las reglas fiscales, y permitió la reasignación de fondos estructurales a los fines que se considerasen más necesarios. Y también flexibilizó el Marco Temporal de las Ayudas de Estado, que facilitaba a los Estados miembros la concesión de ayudas directas a empresas. Este Marco se ha prorrogado en distintas ocasiones, la última hasta el 31 de diciembre de 2021, flexibilizando sus condiciones —con posibilidades de recapitalización y deuda subordinada o cobertura de costes fijos—.

Estas dos últimas medidas sí tuvieron buena acogida precisamente en los países que rechazaban el impulso fiscal centralizado que, a su vez, eran los que tenían una posición fiscal más saneada, que les permitía articular ayudas directas y, en última instancia, condicionar la respuesta de los Estados miembros, generando cierta asimetría en la dimensión y orientación de esta —más de la mitad de las ayudas de estado concedidas durante la pandemia han sido en Alemania—. En última instancia, esto genera un riesgo importante para el propio funcionamiento e integridad del mercado único.

Por otro lado, se adoptaron medidas excepcionales con carácter temporal de flexibilidad en los marcos contables y prudenciales existentes para las entidades bancarias con el fin de garantizar el funcionamiento del sistema financiero, asegurar la liquidez y maximizar la capacidad de los bancos para conceder préstamos y absorber pérdidas. Estas medidas eran complementarias a la actuación del BCE para proveer de liquidez al sistema, de la que se da cuenta posteriormente.

También se acordaron algunas medidas de apoyo específico a sectores concretos. Entre ellas, inicialmente las dirigidas a la agricultura y pesca, y, a partir de otoño y ante la evolución de la pandemia y nuevas restricciones a la actividad, a los sectores afectados por las restricciones, turismo y transporte, principalmente aviación y ferrocarril.

Finalmente, en el contexto de la respuesta sanitaria a la pandemia, conforme avanzó el año, los esfuerzos se orientaron a reforzar la coordinación para el despliegue de

vacunas, el reconocimiento mutuo de pruebas de diagnóstico y la estrategia de desconfinamiento. Asimismo, la Comisión planteó un impulso al programa «la Unión Europea por la salud», con el objetivo de dar una respuesta enérgica a la pandemia, reforzando la resiliencia de los sistemas sanitarios y fomentando la innovación e investigación a medio y largo plazo, con el fin de evitar riesgos similares en el futuro.

La respuesta a la pandemia desde las instituciones europeas se centró inicialmente en ofrecer un marco coordinado que facilitase la actuación de los Estados miembros, respaldando el impulso del gasto público realizado por estos. A ello se sumaba la posibilidad de activar un impulso fiscal materializado en el acuerdo sobre el Plan de Recuperación y Resiliencia —NGEU—, al que se hace referencia posteriormente.

De hecho, a nivel comunitario, el único refuerzo inicial a la capacidad presupuestaria europea fue la modificación del presupuesto de la Unión Europea para 2020, con el fin de disponer de apenas 3.100 millones de euros adicionales, dirigidos a financiar el instrumento de prestación de asistencia urgente y el mecanismo de protección civil de la Unión Europea, *rescEU*.

Por ello, resultó decisivo para concretar un impulso fiscal desde la Unión el acuerdo en la reunión del Eurogrupo del 9 de abril, respaldado por el Consejo Europeo, para desbloquear medio billón de ayudas adicionales a los Estados miembros de la zona euro creando una triple red de seguridad para países, empresas y trabajadores (recuadro I-3).

La política fiscal durante la pandemia: clave en la respuesta europea a la crisis

RECUADRO I-3. ACUERDO DEL EUROGRUPO (9 DE ABRIL DE 2020)

Nueva línea de crédito precautorio (condicionado) del MEDE para conceder préstamos en condiciones ventajosas a los Estados miembros para financiar gastos sanitarios directos e indirectos o de prevención del COVID-19, por un importe de hasta un 2 por 100 del PIB del Estado miembro en cuestión (con un máximo de 240.000 millones).

Fondo de garantía paneuropeo de 25.000 millones de euros para movilizar préstamos a pymes por valor de 200.000 millones a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI)³⁸.

Instrumento de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE, por sus siglas en inglés), dotado con 100.000 millones de euros para conceder préstamos a los Estados miembros para financiar los programas de regulación temporal de empleo nacionales y parte del gasto sanitario mientras dure la pandemia. Este instrumento estuvo disponible una vez que todos los Estados miembros aportaron sus garantías, y se prevé que esté operativo hasta el 31 de diciembre de 2022³⁹.

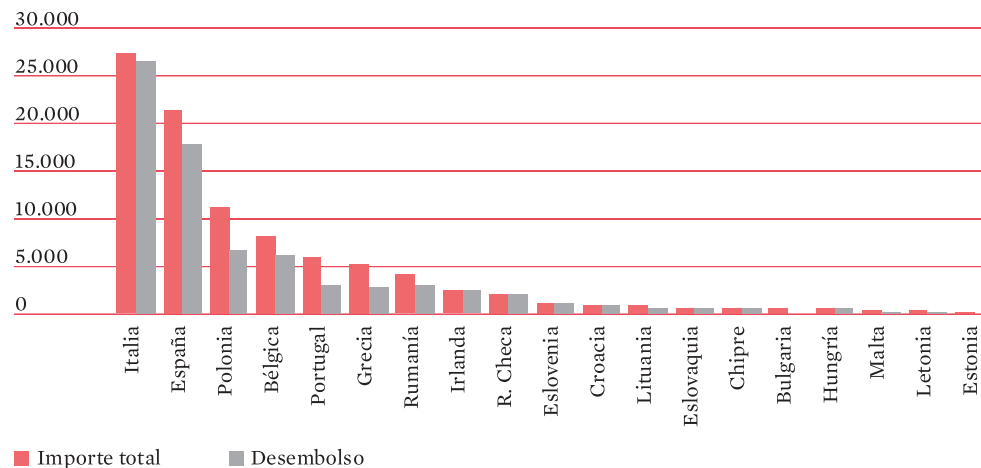
Fuente: Consejo Europeo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, 9 de abril, 2020.

38 Desde el inicio de la pandemia, el BEI había propuesto programas adicionales de créditos con el fin de abordar necesidades urgentes a pymes y empresas de mediana capitalización.

39 Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de COVID-19.

GRÁFICO I-5. IMPORTES APROBADOS Y DESEMBOLSOS EN EL PROGRAMA SURE

(Millones de euros)



Fuente: Comisión Europea.

Los resultados de estos tres instrumentos permitieron en 2020 contar con 540.000 millones de euros, si bien su utilización definitiva dependía de las solicitudes por parte de los Estados miembros y sus empresas. El fondo de garantía paneuropeo ha otorgado préstamos hasta finales de marzo de 2021 por valor de 28.142 millones de euros (aunque hay aprobados ya un total de 45.888 millones de euros), de los que dos terceras partes se han dirigido a pymes, concentrando España e Italia más del 50 por 100. Por su parte, a finales de marzo de 2021, el programa SURE⁴⁰ había desembolsado ya 75.500 millones de euros (gráfico I-5), con tres Estados miembros, Italia, España y Polonia, de los países más afectados por la crisis, concentrando dos terceras partes de los recursos.

Desde que se inició la pandemia en marzo de 2020, los Estados miembros desplegaron un amplio conjunto de medidas económicas, adelantándose a la respuesta conjunta

La respuesta fiscal de los Estados miembros

desde las instituciones comunitarias (cuadro I-7). La respuesta discrecional englobaba dos tipos de categorías: las medidas con impacto presupuestario directo (3,8 por 100 del PIB) y las medidas de liquidez sin impacto presupuestario *a priori* (18,9 por 100 del PIB), principalmente, en forma de garantías públicas de las que ya se ha utilizado una cuarta parte⁴¹. Del conjunto de medidas implementadas,

40 Con el fin de financiar el SURE, la Comisión Europea ha emitido deuda europea por valor de 75.500 millones de euros y consideración de «bono social», con una respuesta muy positiva por parte de los mercados.

41 Comisión Europea, *Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria*, COM (2021) 105 final, de 3 de marzo.

CUADRO I-7. RESPUESTA A LA PANDEMIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE

Categorías de instrumentos fiscales		Gasto	Ingresos
Medidas con impacto presupuestario directo en el déficit público	Estabilizadores automáticos	Mayor gasto prestaciones por desempleo	Menor recaudación
	Medidas discrecionales	Medidas sanitarias	Exenciones y bonificaciones costes salariales
		Programas de regulación temporal de empleo	Reducción de impuestos directos e indirectos
		Ayudas directas a empresas, recapitalizaciones y apoyo a la solvencia	Reducción de intereses de deudas con el Estado
		Medidas de apoyo a hogares y familias y grupos vulnerables	
		Programas de recuperación y de inversión pública	
Medidas de liquidez (sin impacto presupuestario inmediato, solo si se ejecutan)		Avales o garantías públicas	Moratorias de crédito empresarial e hipotecario
		Adelantos de fondos comprometidos	Moratorias y aplazamientos pago impuestos
			Moratorias pago de alquileres o suministros

Fuente: BCE, «Respuestas iniciales de la política fiscal de los países de la zona del euro a la crisis del COVID-19» en *Boletín Económico*, núm. 1/2021.

tres actuaciones concretas concentraron el grueso de la respuesta: los programas de regulación temporal de empleo (25 por 100) y el refuerzo sanitario de emergencia (17 por 100) entre las medidas presupuestarias y las ayudas a empresas (33 por 100) entre las medidas de liquidez⁴².

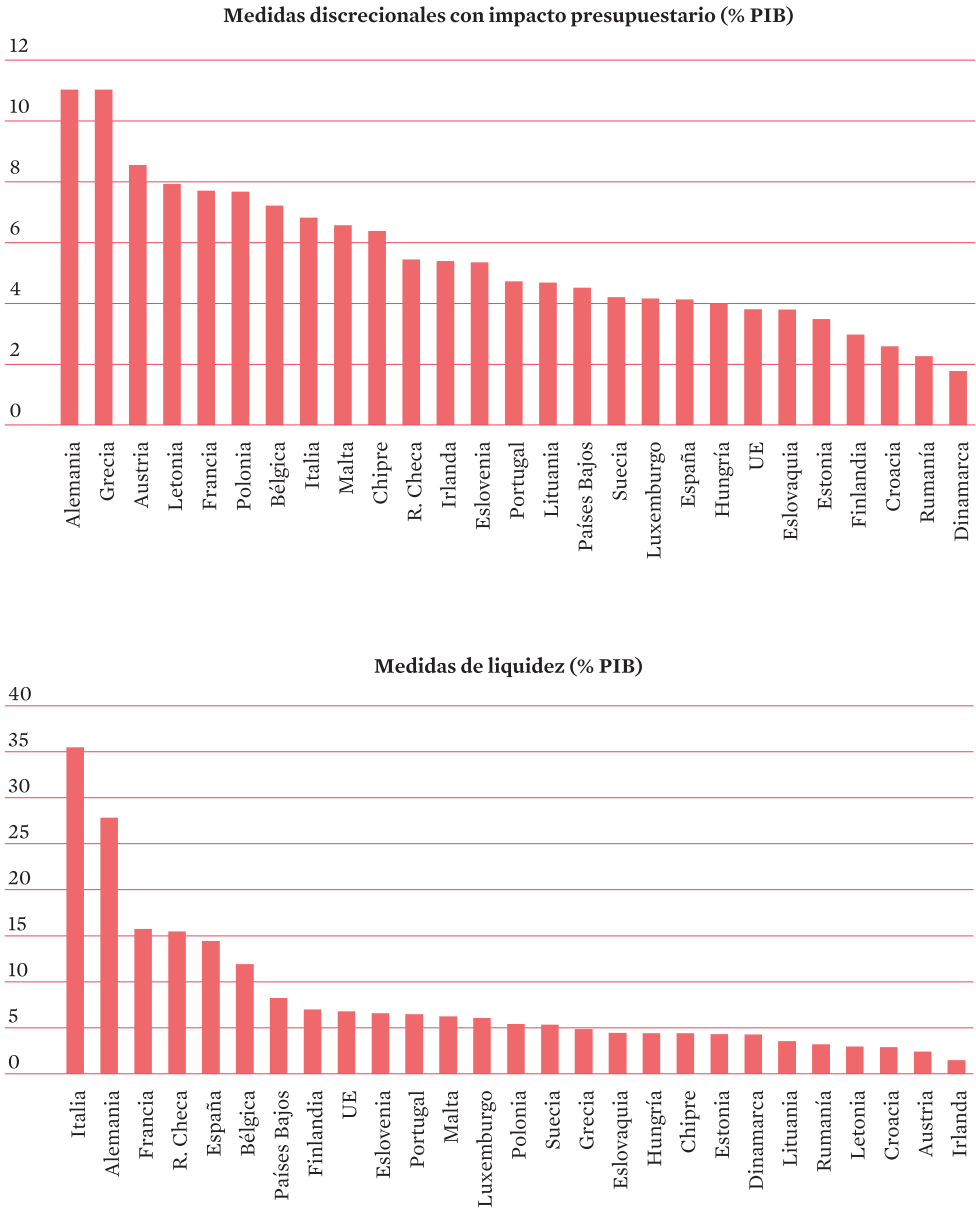
Además, hay que considerar el impacto de los estabilizadores automáticos, en torno al 4 por 100 del PIB, que desempeñaron un papel importante tras una caída sin precedentes en la actividad económica, si bien su efectividad para contribuir a la estabilización macroeconómica ha sido más limitada ya que la garantía de ingresos no se ha traducido a corto plazo en mayor consumo e inversión sino en un aumento de la tasa de ahorro.

Ello supuso modificar los programas presupuestarios nacionales, aunque la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento evitó que se incurriese en un incumplimiento de las reglas fiscales. Según la Comisión, el déficit público en 2020 fue del 8,4 por 100 en la Unión Europea y el 8,8 por 100 en la zona euro, estimándose que algo más de 4 p.p. se atribuyen a medidas discrecionales de emergencia y otros 4 p.p. a los estabilizadores automáticos⁴³. En todo caso, cuando la

42 BCE, «Respuestas iniciales de la política fiscal de los países de la zona del euro a la crisis del COVID-19» en *Boletín Económico*, núm. 1/2021.

43 *Ibíd.*

GRÁFICO I-6. RESPUESTA A LA CRISIS EN LOS ESTADOS MIEMBROS



Fuente: FMI, *Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*.

recuperación sea sólida, será necesario retomar políticas fiscales que apunten a lograr posiciones fiscales prudentes a medio plazo con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo, fomentando al mismo tiempo la inversión⁴⁴.

44 Comisión Europea, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021.

Las medidas adoptadas por los Estados miembros han sido similares en cuanto a los instrumentos utilizados, pero difieren en cuanto al tamaño y alcance de los mismos, muy condicionados por su margen fiscal, además de contar con situaciones diferentes de partida y características estructurales propias del tejido productivo y mercado de trabajo. De ahí que junto a un impacto asimétrico de la pandemia, se constata también una respuesta asimétrica de los Estados miembros, tanto en la preeminencia de los instrumentos utilizados y los grupos a los que se dirigen —familias o empresas— como en la articulación de los mismos, mediante transferencias directas o apoyo indirecto, como los avales a préstamos, con un impacto diferencial a medio plazo (gráfico I-6). Los Estados miembros con posiciones fiscales más sólidas, como Alemania o Austria, han podido proporcionar ayudas directas en mayor medida que otros países como Italia o España, más golpeados por la crisis y con posiciones fiscales más débiles que han priorizado las medidas con menor impacto presupuestario como los avales⁴⁵.

Las diferencias se hacen más evidentes en el análisis de los instrumentos más potentes puestos en marcha, principalmente, en los programas de regulación temporal de empleo, los avales públicos y las ayudas directas, siendo estos dos últimos objeto de análisis a continuación, mientras que los programas de regulación temporal de empleo se analizan detenidamente en el capítulo II de esta Memoria anual⁴⁶. El uso de los avales públicos para préstamos ha sido heterogéneo, resultando fundamental para respaldar el crédito en España y Francia⁴⁷. Por su parte, los programas de apoyo directo a empresas para apoyar su solvencia y evitar la destrucción del tejido productivo y empleo⁴⁸ (cuadro I-8) han sido muy asimétricos, tanto en el volumen como en las condiciones de acceso o su puesta en marcha (en Alemania al inicio de la pandemia y en España un año después).

En todo caso, cabe recordar, como se ha señalado anteriormente, que la concesión de estas ayudas directas desde los Estados miembros supone un riesgo para el funcionamiento del mercado único y los equilibrios competitivos dentro de la Unión Europea, desde el momento en que los Estados miembros con situaciones presupuestarias de partida diferentes, no contaban con la misma capacidad fiscal para actuar y, por tanto, para adoptar medidas de apoyo directo frente a la crisis y encarar la recuperación.

45 BCE, «Respuestas iniciales de la política fiscal de los países de la zona del euro a la crisis del COVID-19» en *Boletín Económico*, núm. 1/2021.

46 Véase capítulo II, apartado 1.1.2.

47 A ello ha contribuido la ausencia de otras medidas en España o las condiciones de precio más favorables en Francia, mientras que en Alemania su utilización ha sido menor por las menores necesidades de financiación de las empresas y condiciones menos favorables que otras medidas y en Italia por la necesidad de una evaluación de riesgo previa. Véase BCE, «Los avales públicos para préstamos y el crédito bancario durante la pandemia de COVID-19», *Boletín Económico* 6/2020.

48 FUNCAS, Las ayudas directas a empresas en Alemania España, Francia e Italia, en <https://blog.funcas.es/las-ayudas-directas-a-empresas-en-alemania-espana-francia-e-italia/>

CUADRO I-8. AYUDAS DIRECTAS A EMPRESAS EN ALGUNOS ESTADOS MIEMBROS

Estados miembros	Sectores	Ayudas			Regulación normativa e impacto presupuestario		
		Umbral de pérdidas mínimo	Tamaño empresas/ Volumen de facturación	Cuántía ayudas	Presupuesto asignado	Implementación	Norma
Alemania	Todos	Tope mínimo 1.500.000	Tope máximo 30%	Empresas con facturación hasta 750 millones €	Pérdidas en relación a 2019:	Solicitud a los Länder según marco común del gobierno federal. Auditoría previa. Costes de tramitación a cargo del Estado.	Tercer paquete de ayudas puente Enero-agosto 2021
					Pérdida >70%		
					90% coste fijo		
					Pérdida 50%-70%		
					60% coste fijo		
España	Más afectados	4.000	200.000	30%	Pérdida 30%-50%	Convocatorias de CCAA previo convenio con el M.º de Hacienda y sobre información AT	RD-ley 5/2021
				Autónomos	40% que supere el umbral del 30%		
				Hasta 10 empleados	20% que supere el umbral del 30%		
				> 10 empleados	Pueden aumentarse en Baleares y Canarias		
					3.000 €		
Francia	Todos	200.000	0	En sectores más afectados (hostelería, ocio, comercio)	Facturación pérdida hasta 10.000 €/mes o 15%-20% facturación pérdida hasta 200.000 €	Peticiónes directas en línea a AT	Fonds de solidarité pour les entreprises
				20%	Facturación pérdida hasta 10.000 €/mes o 20% facturación pérdida hasta 200.000 €		
					No preasignado. Gasto comprometido hasta marzo 2021 20.400 M€. 2 millones de empresas han recibido la ayuda		
				50%			
				Otras empresas	1.500 €		
Italia	Todos	150.000	30%	Menos de 10 millones de € en 2019	Facturación < 100.000	Solicitud en plataforma especial al M.º de Hacienda	Decreto Sistegeo Abr.-21
					60% de la pérdida		
					100.000-400.000		
					50% de la pérdida		
					1.000.000		
				40% de la pérdida	40% de la pérdida		
				1-5 millones	30% de la pérdida		
				30% de la pérdida	20% de la pérdida		
				5-10 millones			
					Total: 25.000 M€		

Fuente: FUNCAS, *Las ayudas directas a empresas en Alemania, España, Francia e Italia*, en <https://blog.funcas.es>.

La crisis generada por la pandemia ha puesto aún más de relieve la necesidad de una política fiscal activa, que debe ser prioritaria en la recuperación posterior, adquiriendo el protagonismo en la respuesta europea y posibilitando una capacidad financiera suficiente para orientar el gasto y la inversión pública hacia el crecimiento sostenido y sostenible en el medio plazo.

De cara al futuro, la política fiscal se enfrenta a tres retos: 1) cómo apoyar la recuperación económica a medio plazo, principalmente, a través del despliegue del Plan de Recuperación y Resiliencia y su implementación por parte de los Estados miembros con un ritmo adecuado de absorción y canalizado hacia inversiones que fomenten el crecimiento; 2) cómo hacer frente a los elevados niveles de deuda pública generados a causa de la respuesta a la crisis una vez que la recuperación económica sea sólida, para lo cual será fundamental diseñar políticas fiscales a medio plazo que garanticen la sostenibilidad de la deuda (en 2020 alcanzó, en términos de PIB, el 101,7 por 100 para la UEM y el 93,9 por 100 en la Unión Europea), y 3) revisar el marco de gobernanza fiscal para abordar los retos a los que se venía enfrentado su implementación en los últimos años: niveles elevados y persistentes de deuda pública, carácter procíclico de la política fiscal, composición de las finanzas públicas poco orientadas a reforzar la inversión pública, orientación presupuestaria adecuada para la zona del euro en su conjunto, complejidad de las reglas fiscales y dificultades para su aplicación, asumiendo además los nuevos retos que suponían la digitalización y el cambio climático⁴⁹.

De hecho, este último aspecto ya estaba presente en el proyecto de revisión del marco de gobernanza económica y fiscal planteado por la Comisión Europea a principios de 2020, que se hace aún más necesario de cara al futuro⁵⁰.

En los primeros meses de 2020, la situación monetaria y financiera se enmarcaba en un contexto de baja inflación y amplio estímulo monetario, con tipos de interés en mínimos históricos, programas de compras de activos vigentes (APP⁵¹) y subastas de las operaciones de financiación a más largo plazo con objetivo específico (TLTRO III). Sin embargo, la irrupción de la pandemia provocó inmediatamente un endurecimiento de las condiciones financieras en el área euro. Los mercados empezaron a descontar caídas significativas de la actividad y un aumento de la deuda, pública y privada, conforme los países iban adoptando medidas para enfrentar la pandemia.

*Un nuevo marco fiscal
para la Unión Europea
post-COVID*

*La actuación del Banco
Central Europeo, decisiva
en la respuesta europea a
la pandemia*

49 Como ha venido subrayando este Consejo en sus Informes anuales sobre la Gobernanza Económica de la Unión Europea.

50 Comisión Europea, *Economic Governance Review*, COM (2020) 55 final, 5 de febrero.

51 El programa de compra de activos (APP) incluía entre los activos elegibles: valores públicos y privados (bonos corporativos, bonos de titulización de activos y bonos garantizados).

Con el objetivo, por un lado, de relajar las condiciones de financiación y asegurar la disponibilidad de liquidez suficiente y, por otro, de evitar la fragmentación financiera del área, el Banco Central Europeo (BCE), como otros bancos centrales⁵², articuló un paquete de respuesta que resultó decisivo. La rapidez, determinación y acierto para adoptar un conjunto de medidas de una importante magnitud contribuyó a hacer frente a los riesgos que la rápida propagación del virus tenía sobre el mecanismo de transmisión de la política monetaria, las perspectivas económicas de la zona del euro y el objetivo de estabilidad de precios.

El BCE adoptó medidas, principalmente, en los programas de compra de activos y las operaciones de financiación del Eurosistema. Los tipos de interés de intervención, por su parte, eran ya muy reducidos y no dejaban mucho margen de maniobra para actuar, manteniéndose sin cambios en los niveles ya existentes⁵³.

Respecto a los programas de compra de deuda, el 12 de marzo, el BCE decidió la ampliación del programa de compra de activos APP a 120.000 millones de euros mensuales hasta final de año, pensando que el impacto sería transitorio. Solo una semana después y ante el empeoramiento de la situación puso en marcha un nuevo programa, el Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés), de activos públicos y privados, por un importe de 750.000 millones de euros, prorrogable más allá de 2020.

En junio y diciembre decidió recalibrar el programa ante la evidencia de que la crisis se alargaba en el tiempo, ampliando las cuantías, (600.000 y 500.000 millones de euros adicionales, respectivamente) y su horizonte temporal (primero hasta finales de junio de 2021 y después hasta marzo de 2022), así como la decisión de seguir reinvertiendo el principal de los valores adquiridos que fueran venciendo hasta final de 2023 que, en todo caso, se mantendría todo el tiempo que fuese necesario, como ha venido reiterando el BCE en sus comunicaciones.

La dotación total máxima del PEPP fue, con las sucesivas ampliaciones, de 1,85 billones de euros, de los cuales hasta marzo de 2021 se habían utilizado aproximadamente la mitad, 943.647 millones de euros (gráfico I-7). El 95 por 100 de las compras fueron títulos públicos y casi tres cuartas partes fueron realizadas por Alemania, Francia, Italia y España, países más golpeados por la pandemia. Considerando también las compras en el marco de los programas de compras de activos ya existentes (APP), que también habían sido reforzados, el volumen acumulado de compras entre marzo de 2020 y marzo de 2021 fue de 1,3 billones de euros.

52 La Reserva Federal redujo el tipo de interés de referencia 50 pb hasta el 1-1,25 por 100 y 12 días después otros 100 pb hasta el 0-0,25 por 100. Además, amplió su programa de compra de activos de forma ilimitada y puso en marcha programas de emergencia de un importante volumen, relajando también los requisitos de capital al sistema bancario.

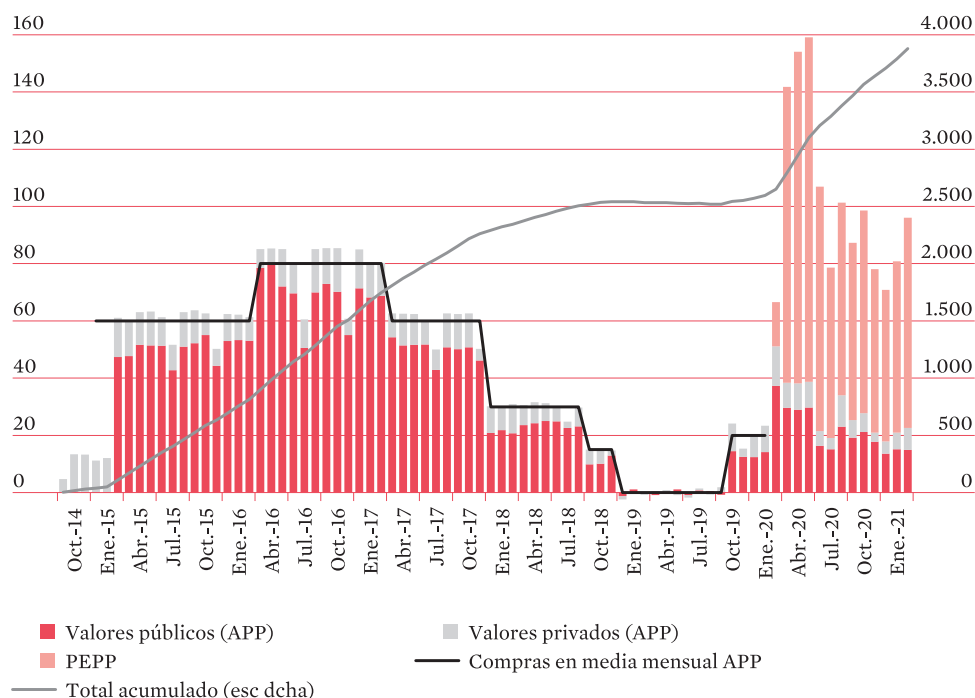
53 El tipo de interés de las operaciones principales de financiación en el 0 por 100 y los tipos de interés de la facilidad marginal de crédito y de la facilidad de depósito en el 0,25 y -0,50 por 100, respectivamente.

La diferencia principal entre los anteriores programas de compras de activos y el PEPP residía en el elevado grado de flexibilidad de este último, tanto en relación a la distribución de las compras por tipos de activos y jurisdicciones —públicos y privados— y sin límites máximos, como a la posibilidad de desviaciones transitorias de las reglas vigentes sobre la distribución por países de las compras de deuda pública a vencimientos cortos. Esta flexibilidad le ha permitido actuar como un mecanismo estabilizador para los mercados en un contexto de elevada incertidumbre, concentrando las compras en los momentos más críticos de la pandemia y en los países con mayores tensiones financieras, contribuyendo a reducir los tipos de interés de la deuda soberana de los países más afectados. Además, ha resultado un apoyo fundamental para la puesta en marcha de medidas discrecionales de política fiscal por parte de los Estados miembros para apoyar a familias y empresas.

El segundo bloque de medidas adoptadas por el BCE se centró en las operaciones de financiación e inyección de liquidez del Eurosistema. En marzo, el BCE anunció que flexibilizaría las condiciones —tipos de interés e importes— en las operaciones a

GRÁFICO I-7. PROGRAMAS DE COMPRA DE ACTIVOS DEL BCE (PEPP¹ Y APP²)

(Miles de millones de euros)



⁽¹⁾ El PEPP se caracteriza por la flexibilidad en el ritmo de compras, de ahí que no exista ningún límite prefijado con carácter mensual.
⁽²⁾ APP se corresponde con programas de compras de activos e incluye la compra de valores privados (bonos corporativos, bonos de titulización de activos y bonos garantizados) y valores públicos.

Fuente: BCE.

más largo plazo con objetivo específico vigentes (TLTRO III) y que llevaría a cabo operaciones de financiación a más largo plazo adicionales, como puente hasta la siguiente subasta de TLTRO III que tendría lugar en junio. Todo ello con el fin de relajar los requerimientos de capital y liquidez aplicables a las entidades. Asimismo, decidió flexibilizar los criterios de admisión de activos de garantía como colateral para asegurar que las entidades de contrapartida pudieran participar sin problema en las operaciones del Eurosistema y aumentar la provisión de crédito a empresas y familias.

En abril, el BCE anunció, forma excepcional, siete operaciones de financiación a más largo plazo sin objetivo específico de emergencia frente a la pandemia (PELTRO) con vencimiento a finales de 2021 y tipo de interés de $-0,25$ por 100, para inyectar liquidez al sistema financiero de la zona del euro y contribuir a mantener el buen funcionamiento de los mercados monetarios. Además, reajustó las condiciones de las operaciones TLTRO III y estableció líneas swap y repo de carácter temporal con bancos centrales de países no pertenecientes a la zona del euro y una facilidad repo para bancos centrales, con el fin de mejorar la provisión de liquidez en euros fuera de la zona. Todas estas operaciones se recalibraron a lo largo del año con el fin de asegurar la provisión de financiación al sistema bancario⁵⁴.

Las operaciones de financiación también han tenido un impacto sustancial en la provisión de liquidez a los mercados, inyectando 1,8 billones de euros hasta finales de 2020 (en la subasta de TLTRO III que tuvo lugar en junio se alcanzó una demanda histórica de 1,3 billones de euros).

Todo este conjunto de medidas ha permitido apoyar el flujo de crédito a todos los sectores de la economía con unas condiciones de financiación favorables, respaldar la actividad económica, estabilizar los mercados y mantener contenidos los rendimientos de la deuda pública⁵⁵ y contrarrestar el efecto negativo de la pandemia en la senda de inflación proyectada y promoviendo la evolución de la inflación de manera sostenida hacia su objetivo de estabilidad de precios en el medio plazo.

Este aumento de la intermediación del Eurosistema ha tenido un impacto directo en el tamaño y en la composición de su balance, que se suma al aumento que se viene registrando desde la crisis financiera con la adopción de medidas convencionales y no convencionales.

Al cierre de 2020, el balance del BCE había alcanzado un máximo histórico de 7 billones de euros, un 49 por 100 más (2,3 billones de euros) que a finales de 2019, del cual los activos relacionados con las operaciones de política monetaria eran el 79 por 100. El compromiso de reinversión durante un plazo largo del principal de los valores

54 La última decisión, en diciembre, extendía hasta junio de 2022 su duración y anunciaba cuatro operaciones PELTRO adicionales para 2021 y ampliaba hasta marzo de 2022 todas las líneas swap y repo de carácter temporal con bancos centrales de países no pertenecientes a la zona del euro, así como la facilidad repo para bancos centrales.

55 García, G., «Tareas pendientes en la política monetaria europea» en *La Unión Europea tras la pandemia. Información Comercial Española* núm. 916, septiembre-octubre 2020.

adquiridos en el marco de los programas de compras de activos que vayan venciendo, no contribuirá a la disminución inmediata del balance, pero se espera que una vez superada la pandemia, el BCE se apoye en mayor medida en el programa de compra de activos y en las operaciones de financiación —sin la consideración de emergencia—. En todo caso, habría que considerar también el repunte al alza en la inflación que reflejan las previsiones más recientes, que podría adelantar un cambio de signo en la política monetaria antes de lo previsto.

2.2.2. El Plan de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea

Sin lugar a dudas, la medida de política económica más innovadora para hacer frente a la pandemia fue la articulación de un plan de recuperación económica a escala europea, NGEU⁵⁶, un hito histórico alcanzado en el Consejo Europeo de julio de 2020. Este plan de inversiones y reformas se configura como el instrumento comunitario más importante de las últimas décadas, fundamental en la política económica de la Unión Europea, tanto en la cuantía de fondos disponibles como en su instrumentación a través de transferencias y no solo vía créditos o en su gobernanza alineado con el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el Semestre Europeo.

El acuerdo alcanzado se apoyaba, en gran medida, en la propuesta que la Comisión Europea, había presentado en mayo y sobre la que se había venido trabajando hasta su aprobación definitiva en el Consejo Europeo de diciembre de 2020 con la adopción del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, la Decisión sobre recursos propios, y el acuerdo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, instrumento clave del plan de recuperación *Next Generation EU*.

Elementos clave del Plan de Recuperación y Resiliencia

Para su puesta en marcha efectiva y una vez que el Parlamento Europeo también lo aprobó⁵⁷, los acuerdos debían ser ratificados por los Estados miembros como paso previo para su puesta en marcha. Al cierre de esta Memoria anual, todavía estaba pendiente la ratificación por parte del conjunto de Estados miembros.

El plan incluye una capacidad financiera de 750.000 millones de euros, articulada mediante transferencias (390.000 millones de euros) y préstamos (360.000 millones de euros), a través de distintos instrumentos (recuadro I-4). El principal instrumento es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que concentra el grueso de los recursos, 312.500 millones de euros en transferencias y 360.000 en créditos para inversiones en proyectos digitales y medioambientales y reformas estructurales que fortalezcan las economías de los Estados miembros y las hagan más resistentes para el futuro. De

56 Para un mayor detalle de la génesis del acuerdo, que se inició el 23 de abril de 2020 con la solicitud formal a la Comisión Europea por parte del Consejo de una propuesta sobre el mismo. Véase Memoria CES 2019.

57 Reglamento por el que se establece el marco financiero plurianual (MFP) de la Unión Europea para el periodo 2021-2027 y Decisión sobre recursos propios, 17 de diciembre de 2020. Acuerdo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el 18 de diciembre

RECUADRO I-4. INSTRUMENTOS DEL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA EUROPEO
(En precios constantes de 2018)

Objetivos	Instrumentos	Dotación (millones €)	
1. Apoyo a los Estados miembros en sus inversiones y reformas	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	56.000	Transferencias: 312.000
		Préstamos previa solicitud: 360.000	
	Iniciativa React EU	47.500	
	Fondo de Transición Justa	10.000	
	Desarrollo rural	7.500	
	InvestEU	5.600	
2. Relanzar la economía de la UE incentivando las inversiones privadas	Horizon	5.000	
3. Aplicar las lecciones de la crisis	ResEU	1.900	

Nota: originalmente, la propuesta de la Comisión incluía también un Mecanismo de Apoyo a la Solvencia para movilizar recursos privados y apoyar urgentemente a empresas europeas viables, que podría haber contribuido a reducir la asimetría generada por el Marco Temporal de Ayudas de Estado.
Fuente: Comisión Europea.

hecho, el plan se centra en las prioridades originales de la Comisión: el Pacto Verde Europeo, la transición digital, el refuerzo del mercado único y una recuperación justa e inclusiva. Las transiciones ecológica y digital se convierten, de hecho, en vectores clave sobre los que deben pivotar las inversiones de los Estados miembros para la salida de la crisis (37 y 20 por 100 del total), fortaleciendo las economías y orientando el gasto y la inversión pública hacia un crecimiento sostenido y sostenible a medio plazo.

Está previsto que las transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se desembolsen en dos fases: el 70 por 100 en 2021 y 2022 sobre la base del impacto resultante de la pandemia en términos de desempleo, PIB per cápita y población, y el 30 por 100 restante a finales de 2023 en función de la evolución económica a medio plazo. El importe para créditos se activará a solicitud de los Estados miembros, con un máximo de 6,8 por 100 de la RNB. Estos recursos son, además, adicionales a los procedentes de los fondos estructurales y de inversión europeos con los que deben guardar coherencia y buscar sinergias para garantizar el uso eficiente de los recursos.

Dada la limitada capacidad del presupuesto comunitario, la puesta en marcha del plan requería contar con recursos adicionales y aumentar los recursos propios de la Unión, cuyo techo de gasto era del 1,2 por 100 de la RNB, al 1,4 por 100⁵⁸. Este aumento del margen de maniobra entre el gasto real y el techo de gasto servirá como garantía para la emisión de deuda pública a largo plazo por la Comisión por valor de los 750.000 millones de euros del plan, que se reembolsarán a lo largo de treinta años a partir de 2028. Hasta entonces, se plantea fortalecer progresivamente el sistema de recursos propios con nuevos instrumentos orientados a la consecución de las prioridades de la Unión Europea⁵⁹.

En todo caso, una de las principales novedades del Plan es precisamente que contempla la emisión de deuda por parte de la Comisión Europea. De hecho, a finales de 2020 realizó las primeras emisiones de deuda netamente europea⁶⁰ para financiar el SURE (100.000 millones de euros) con una respuesta muy positiva del mercado y continuará con las emisiones para el NGEU (800.000 millones de euros), convirtiendo a la Comisión en uno de los principales emisores supranacionales del mundo. Si bien la posibilidad de emisión de deuda europea es un primer paso para contar con un activo seguro europeo en una situación excepcional y temporal, podría ser el impulso para llegar a un acuerdo sobre un instrumento de carácter permanente decisivo para el avance en el proceso de integración, que también dotaría al mercado europeo de mayor profundidad y diversificación y sería clave en el avance hacia la Unión Bancaria.

58 La incertidumbre económica derivada de la crisis y el impacto del *brexit* contemplaba un incremento excepcional y temporal de 0,6 puntos porcentuales, situando el límite máximo de recursos propios en el 2 por 100.

59 Las nuevas figuras sobre las que se plantea el debate son el régimen de comercio de derechos de emisión, mecanismos de ajuste en frontera de emisiones de carbono, impuesto digital y recursos propios sobre operaciones con beneficios elevados del mercado único.

60 La legislación comunitaria estipula que un porcentaje de la cartera de emisión de deuda europea debe estar vinculado con inversiones con objetivos social y medioambiental —bonos verdes—. Estos últimos deben suponer un 30 por 100 del total.

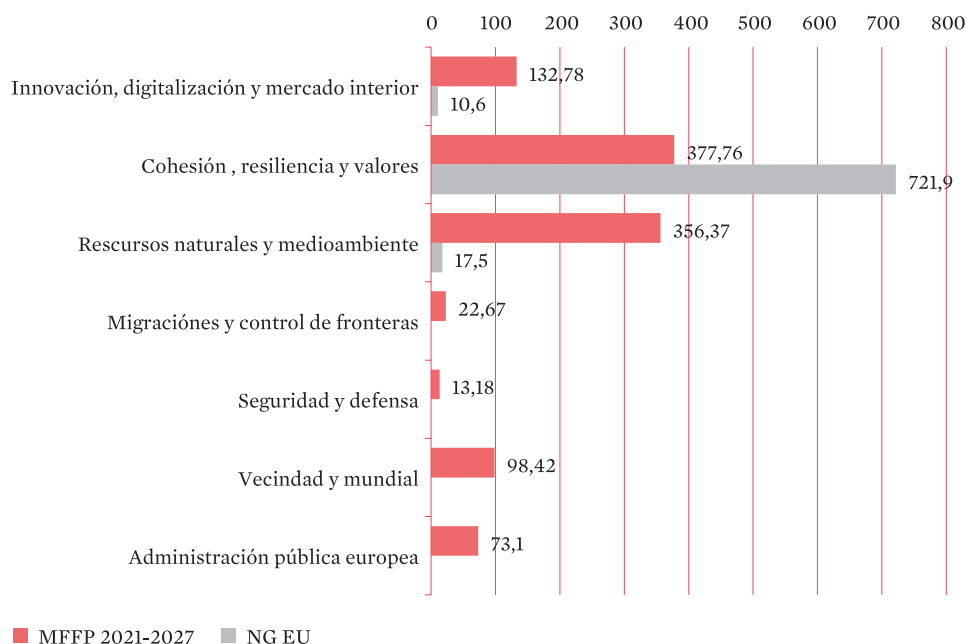
Finalmente, cabe señalar que el Plan incluye cierta condicionalidad, entendida como la obligación de los Estados miembros de presentar proyectos de inversión y reformas, cuya aprobación e implementación definitiva se acordará con la Comisión.

El Plan de Recuperación y Resiliencia queda integrado en el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea, que abarca el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, dotado con 1.074.300 millones de euros, que sumado a la dotación correspondiente al Plan de Recuperación y Resiliencia⁶¹ hace un total de 1,84 billones de euros para impulsar la recuperación y la resiliencia de Europa (gráfico I-8).

Ajustado a las líneas de actuación por grandes objetivos definidas en los presupuestos comunitarios, el grueso de la financiación correspondiente al *Next Generation EU* se engloba en su mayor parte en el objetivo 2 correspondiente a «Cohesión, resiliencia y valores» donde se sitúa el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y los programas React EU y rescEU. Asimismo, en el objetivo 1 «Innovación, digitalización y mercado interior», se añaden a la financiación prevista por el MFP 10.600 millones de euros para el programa InvestEU y Horizon.

GRÁFICO I-8. DESGLOSE POR OBJETIVOS DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027 Y EL PROGRAMA *NEXT GENERATION EU*

(Miles de millones de euros en precios de 2018)



Fuente: European Parliament Research Service, *EU financing for 2021-2027*, diciembre 2020.

61 En la negociación del presupuesto en el seno del Parlamento Europeo, previa a su aprobación, se acordó el aumento progresivo de la dotación del MFP en 11.000 millones, que iría destinado a financiar programas emblemáticos.

El Plan de Recuperación y Resiliencia se enmarca en el Semestre Europeo, como principal instrumento de coordinación de la política económica en la Unión. Ello ha llevado a articular cambios en el Semestre, principalmente en su horizonte temporal con el objetivo de alinear los tiempos en coherencia con la presentación

por parte de los Estados miembros de los planes de recuperación y resiliencia. De hecho, habitualmente entre marzo y abril los Estados miembros también presentaban sus programas nacionales de reforma (PNR) que, en este año, se integran en un único documento conjunto con el plan de recuperación y resiliencia. Por su parte, la Comisión revisaría y aprobaría los planes presentados por los Estados miembros, lo que sustituirá al Informe país en el que se recogían las recomendaciones de la Comisión a cada Estado miembro.

Precisamente, estas recomendaciones de país que la Comisión ha venido formulando anualmente deben ser la base para el programa de reformas que deben presentar los países en el marco del plan de recuperación y resiliencia. Como elementos clave para abordar estos programas, la Comisión presentó en septiembre de 2020 su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021⁶², que recogía este nuevo planteamiento pero también era continuista con la estrategia de crecimiento del año anterior⁶³ y sus prioridades: la sostenibilidad competitiva y la inclusión social se situaban en el centro de la política económica de la Unión Europea, en consonancia con las prioridades consagradas en el Pacto Verde Europeo.

Asimismo, proporcionó a los Estados miembros orientaciones estratégicas para la elaboración de su planes y determinó la relación entre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Semestre. Así, los planes nacionales tendrían que pivotar sobre los principios centrales del Semestre Europeo —sostenibilidad medioambiental, productividad y transformación digital, justicia y estabilidad macroeconómica— incorporando proyectos en siete áreas concretas: 1) desarrollo y uso de tecnologías limpias y energías renovables; 2) eficiencia energética de los edificios; 3) transporte sostenible; 4) despliegue de los servicios de conectividad; 5) digitalización de las administraciones y servicios públicos; 6) impulso de la estrategia de datos industriales, y 7) digitalización de los sistemas educativo y formativo.

En el contexto del Plan de Recuperación y Resiliencia tienen un especial protagonismo la transición ecológica y la transición digital, que constituyen dos de las prioridades estratégicas de la Comisión Europea que arrancó en 2019. La Unión Europea tiene una oportunidad única para

Reconfiguración del Semestre Europeo en el marco del Plan de Recuperación

Las prioridades estratégicas de la Unión Europea en el marco del plan

62 Comisión Europea, *Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021*, COM (2020) 575 final, de 17 de septiembre.

63 Véase Memoria CES 2020, capítulo I, apartado 2.1.

liderar la doble transición, ecológica y digital, y que afectará a todos sin excepción, países, regiones y personas, desde los principios de justicia e inclusión. El plan de recuperación supone en este sentido el elemento fundamental para abordarlo, más allá de los avances alcanzados a lo largo de 2020.

A este respecto, destaca la aprobación en el Parlamento Europeo del mandato de negociación de la Ley del Clima⁶⁴, un elemento fundamental para transformar la promesa política de alcanzar la neutralidad climática en 2050 en una obligación vinculante. De hecho, la propuesta va más allá del objetivo inicialmente planteado por la Comisión de reducir un 55 por 100 las emisiones para 2030, para situarlo en el 60 por 100. Esta Ley sitúa a Europa a la cabeza de la transición ecológica en el mundo.

En esta misma línea, tiene cabida el esfuerzo y una actuación decidida desde la Unión Europea para afrontar el reto continuo que supone la transición digital con una dimensión estratégica. El objetivo, como ha señalado el CES en su Informe 1/2021 *La digitalización de la economía*, debe ser lograr una «soberanía digital europea» y construir un verdadero mercado único digital, con capacidad para definir normas, tomar decisiones tecnológicas autónomas y desarrollar y desplegar capacidades e infraestructuras digitales estratégicas. La aprobación en febrero de 2020 del Paquete digital como nueva estrategia europea para afrontar la transición digital y su plasmación con distintas iniciativas desde entonces refleja el esfuerzo para abordar este proceso, que tiene su desarrollo más reciente en la presentación en marzo de la Comisión sobre la visión y vías para la transformación digital de Europa de aquí a 2030⁶⁵.

Por otro lado, más allá de la crisis, sigue siendo necesario continuar reforzando la arquitectura institucional de la zona euro y avanzar en las cuestiones pendientes para profundizar en la Unión Económica y Monetaria. La crisis ha puesto nuevamente de manifiesto las dificultades para afrontar perturbaciones asimétricas en un área monetaria ante la ausencia de instrumentos con capacidad estabilizadora, lo que requiere avanzar decididamente en la Unión Bancaria y lograr un acuerdo sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, y en la Unión de los Mercados de Capitales, que siguen estando incompletas limitando las posibilidades para garantizar la estabilidad y la integración financiera en la Unión.

El papel de la Unión Europea como organismo supranacional durante la pandemia

2.3. MARCO INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA

La disrupción que supuso la pandemia a partir de marzo de 2020 y sus consecuencias han hecho necesario un mayor esfuerzo institucional para articular una respuesta

64 Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)* COM (2020) 80 final, 4 de marzo.

65 2030 *Digital Compass: the European way for the Digital Decade*, COM (2021) 118 final, de 9 de marzo.

común, coordinada y eficaz desde la Unión Europea. Esta ha llegado a poner en juego su propia existencia como organismo supranacional y el futuro del proyecto europeo basado en los principios fundamentales de solidaridad y cooperación, puestos en cuestión en distintos momentos por parte de algunos Estados miembros. Más que nunca, la Unión Europea, de forma conjunta, a través de sus instituciones y sus Estados miembros, debía ser capaz de ejercer el liderazgo para afrontar el enorme desafío que suponían dos grandes crisis, sanitaria y económica, de la magnitud e impacto desencadenado por la pandemia.

La Unión Europea no ha venido caracterizándose por su rápida reacción dada su compleja gobernanza interna⁶⁶. Ahora bien, frente a la experiencia de la crisis financiera, esta vez ha respondido de forma diametralmente distinta, con unidad, determinación y contundencia. Así, tras un momento inicial de desconcierto y cierta tibieza, la respuesta, tanto por las decisiones tomadas como por el volumen financiero movilizado e impacto previsible, se puede calificar como rápida, contundente, oportuna y coordinada, tanto por los instrumentos desplegados —principalmente, política fiscal y política monetaria— como en el ámbito político, supranacional y de los Estados miembros.

Ello ha permitido, entre otras cosas, articular una respuesta sanitaria común, apoyar a los Estados miembros, empresas y trabajadores, definir y concretar un plan de recuperación a medio plazo o plantear una estrategia de vacunación comunitaria. No obstante, ante la necesidad de dar una respuesta a la crisis se hacían más evidentes las debilidades de la Unión, que se habían venido señalando en años anteriores: un largo y complejo proceso de toma de decisiones, la inexistencia de políticas comunes de emergencia, la incapacidad de financiar la respuesta con un presupuesto extraordinario financiado con deuda europea y la falta de instrumentos para evitar el riesgo de repetir el círculo vicioso entre deuda soberana y bancaria si la crisis se acentuaba⁶⁷. Algunas de estas limitaciones se han superado con la posibilidad de financiar los planes frente a la crisis con emisión de deuda por parte de la Comisión Europea, pero otros se hacen más visibles cuando se compara la respuesta europea con las de otras áreas o países. A modo de ejemplo, baste señalar la dimensión del paquete de ayudas aprobado por Estados Unidos o las estrategias de adquisición y distribución de vacunas a la población en algunos países, lo que pone en cuestión si la respuesta ha sido suficiente.

66 Al complicado equilibrio entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en la toma de decisiones se suma la implicación de los Parlamentos nacionales como representantes de la soberanía popular de sus respectivos Estados miembros, máxime cuando la cesión de soberanía no está en la agenda de la mayoría de los Gobiernos. Véase Verdeguer, E., «Análisis de la Unión Europea como modelo de negociación», en *La Unión Europea tras la pandemia. Información Comercial Española* núm. 916, septiembre-octubre 2020.

67 Fundación ICO e Instituto Español de Analistas Financieros, *El euro en 2021*, 2021.

*Los problemas de
toma de decisiones en
la respuesta europea
a la crisis: el plan
de recuperación y la
estrategia de vacunación*

El proceso de toma de decisiones sigue ocupando un papel central en la configuración institucional de la Unión Europea. Más allá de las tomadas rápidamente por la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Central Europeo, en el ámbito de sus correspondientes competencias, la respuesta desde la Unión Europea en su conjunto para afrontar la pandemia requería el acuerdo de los Jefes de Estado y Gobierno en el seno del Consejo

Europeo. La necesidad de alcanzar un consenso para aprobar las medidas adoptadas volvía a sacar a la luz la insuficiente construcción política e institucional de la Unión Europea y la percepción de un déficit democrático por parte de algunos sectores que podrían suponer un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo⁶⁸.

En un primer momento, como se hizo patente en el primer Consejo Europeo celebrado en marzo, no se pudieron adoptar medidas decisivas que permitieran desplegar instrumentos potentes para movilizar apoyo financiero desde la Unión a los Estados miembros y ello por la existencia de posturas encontradas, lideradas en un extremo por Alemania y Países Bajos, que se oponían a la posibilidad de emitir deuda europea y, en el otro, por Italia y España, los países más afectados por la crisis. La ausencia de mecanismos europeos con capacidad fiscal estabilizadora, dado el insuficiente tamaño del presupuesto comunitario, se convertía una vez más en el principal obstáculo para responder de forma contundente a una crisis con un mismo origen, pero con impacto asimétrico en los Estados miembros. En este contexto, resultó decisivo el acuerdo del Eurogrupo del 9 de abril que desbloqueó medio billón de euros en ayudas adicionales a los Estados miembros de la zona euro, si bien era totalmente insuficiente.

Había que ir más allá y diseñar desde el consenso un plan de recuperación, apoyado en los principios de solidaridad, ante los efectos asimétricos generados por la pandemia, y de equidad, a fin de proteger la integridad del mercado único y evitar las distorsiones de la competencia dentro de él. Ello permitió alcanzar el acuerdo histórico sobre el plan de recuperación europeo, cuya negociación puso de manifiesto nuevamente puntos de vista distintos entre los Estados miembros sobre algunos elementos del mismo: la estructura entre transferencias y préstamos, la decisión sobre el sistema de recursos propios y un nuevo techo de gasto, la definición de nuevas figuras impositivas para fortalecerlo o el establecimiento de cierta condicionalidad vinculada al acceso a los fondos. Con carácter general, la mayoría de Estados miembros aceptaron el plan, aunque Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia cuestionaron su articulación con transferencias a fondo perdido o la emisión de deuda por parte de la Comisión, y

68 Véase, Informe CES 3/2019, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe Anual 2019 y anteriores*.

RECUADRO I-5. CONFLICTOS RELATIVOS AL ESTADO DE DERECHO DURANTE LA PANDEMIA

Hungría aprobó una ley de ampliación del estado de alarma, que permitía gobernar por decreto, con poderes extraordinarios, de forma indefinida y sin control (tampoco parlamentario). La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa señalaron que esto suponía una erosión al Estado de Derecho y la democracia.

La inclusión de la condicionalidad en el acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el NGEU, vinculándolo al respeto al Estado de Derecho, trataba de evitar este tipo de decisiones. El régimen de condicionalidad protegía el presupuesto comunitario en caso de infracciones de los principios del Estado de Derecho en un Estado miembro que pudiesen afectar a la gestión financiera del presupuesto comunitario o directamente a los intereses financieros de la Unión. El acuerdo era un «hito» en los compromisos comunitarios con un mecanismo para limitar la financiación comunitaria en caso de vulnerar el Estado de Derecho.

Hungría y Polonia anunciaron su veto al Marco Financiero y al fondo de recuperación, bloqueando la ratificación en sus respectivos países. Tras un intenso y largo debate, en el Consejo Europeo de diciembre, se logró desbloquear este veto ofreciendo una red de seguridad (propuesta por Alemania) que garantizaba la necesidad de una sentencia previa del TJUE para restringir el acceso a los fondos europeos.

Fuente: elaboración propia.

Hungría o Polonia rechazaron condicionar la recepción de fondos al cumplimiento de ciertos requisitos vinculados al respeto al Estado de Derecho (recuadro I-5).

El acuerdo finalmente alcanzado fortalecía el respeto al Estado de Derecho al condicionar el acceso a los fondos a criterios políticos democráticos básicos, aunque subrayaba que seguía siendo necesario avanzar hacia un nuevo proceso de toma de decisiones más eficaz, práctico y democrático⁶⁹. En todo caso, queda pendiente ver su efectivo cumplimiento si se dan circunstancias específicas que motiven su activación.

La Unión Europea también ha tomado otras decisiones de relevancia durante la pandemia, como sobre la estrategia de centralización de las compras de vacunas por parte de la Comisión, su distribución a los Estados miembros y su programa de vacunación, coordinados a escala europea, que han generado críticas desde los Estados miembros y que ponen de manifiesto la carencia de instituciones europeas capaces de gestionar, más allá del ámbito económico, la respuesta a una emergencia sanitaria como esta (recuadro I-6).

⁶⁹ Cabe recordar a este respecto que en 2019 la Comisión Europea ya había planteado la necesidad de abordar esta cuestión para el ámbito fiscal. Véase Comisión Europea, *Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la Unión Europea*, COM (2019) 8 final, 15 de enero.

RECUADRO I-6. LA ESTRATEGIA DE VACUNACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El rápido despliegue de las vacunas era una prioridad para la Unión Europea, pero la aversión al riesgo por parte de algunos Estados miembros ante la incertidumbre que suponía el novedoso enfoque de investigación que se había adoptado hizo que en un principio se optase por la compra de pocas vacunas y no se activase la compra anticipada de un volumen importante hasta que no quedó validado su éxito y se empezó a autorizar por las Agencias del Medicamento de distintos países.

En comparación con otros países, la financiación para la compra anticipada, investigación y capacidad de producción resultó insuficiente e incluso no se contempló la posibilidad de una estrategia industrial para aumentar la capacidad de producción europea con un impulso de la inversión pública.

Cuando empezaron a autorizarse las vacunas, se produjeron retrasos e incumplimientos de suministro, que ralentizaron el ritmo de vacunación en los Estados miembros, con lo que suponía en términos de una población protegida creciente y de recuperación económica. Como respuesta, la Unión Europea apostó por asegurar el respeto de los contratos y compromisos asumidos con las empresas farmacéuticas con los instrumentos comerciales, regulatorios y diplomáticos a su disposición aunque, en algún momento, se recurrió al control de exportaciones en algunos Estados miembros.

Estos errores adquieren una dimensión estratégica, que ha abierto la cuestión sobre el papel de la Unión Europea para negociar y asegurar el cumplimiento de los contratos de vacunas, lo que se enmarca en el debate existente sobre la necesidad de impulsar una autonomía estratégica europea que permita posicionarse a nivel global en el escenario de recuperación económica tras la pandemia, y en el que la salud y la protección de los ciudadanos se ha convertido en una cuestión geopolítica.

Fuente: elaboración propia.

Más allá de lo que esto puede suponer en el marco de la política sanitaria, desde la Unión Europea ha prevalecido una posición cooperativa frente a estrategias de vacunación nacionales, en las que algunos Estados miembros pudieran haber tenido una capacidad de negociación menor. Además, la estrategia de vacunación ha puesto en cuestión la capacidad negociadora de la Unión Europea en el contexto global, como actor geopolítico autónomo y relevante que defiende los intereses y valores europeos.

La pandemia ha puesto de manifiesto nuevamente la existencia previa de problemas estructurales en la gobernanza económica de la Unión Europea que necesitarían ser

*La crisis fuerza la
revisión del marco de
gobernanza económica*

resueltos para dotar de estabilidad, resistencia y resiliencia al proceso de construcción europeo. La aprobación del NGEU ha cambiado, de facto, la estructura de gobernanza económica de la Unión Europea, generando una capacidad fiscal común. Por primera vez, se cuenta con un

instrumento paneuropeo novedoso que supone un cambio en las políticas desarrolladas hasta ahora, tanto en el volumen de fondos como en su estructura.

Ello supone una oportunidad también para abordar la reforma del marco de gobernanza económica de la Unión, tanto en lo relativo a las reglas fiscales, la creación de un instrumento permanente de estabilización macroeconómica, la coordinación de la política económica y el establecimiento de mecanismos supranacionales de reequilibrio con una corrección simétrica de los desequilibrios macroeconómicos, especialmente, en lo que hace a la balanza por cuenta corriente, tanto de déficits como superávits. De hecho, previamente a la pandemia, en enero de 2020, la Comisión Europea ya había planteado la necesidad de esa revisión del marco de gobernanza económica y fiscal⁷⁰ y había lanzado una consulta pública con el objetivo de presentar una propuesta formal de reforma.

Casi treinta años después del Tratado de Maastricht en el que se definieron los criterios fiscales de déficit y deuda, puede haber llegado el momento de abordar la reforma de los mismos, en aras de una mayor simplicidad y transparencia exigiendo reglas previsibles y fácilmente exigibles sobre el gasto público que podrían calibrarse para los Estados miembros en función de su deuda y el ritmo del calendario de reducción. Por su parte, la creación de un mecanismo estabilizador que permita articular políticas fiscales contracíclicas de forma sistemática puede aprovechar la experiencia del NGEU que, si bien tiene carácter temporal, podría ser el embrión de un nuevo mecanismo que debería consolidarse y dotarse de estabilidad en el tiempo.

En la situación excepcional que supone la crisis del COVID-19, sigue vigente la necesidad de impulsar una mayor integración económica y política. El proceso de construcción europea es un proceso dinámico que requiere de avances sólidos. Los periodos de crisis han sido un estímulo ante la necesidad de ofrecer respuestas conjuntas, plantear nuevos instrumentos y acelerar avances que no se habían llegado a concretar. Es el caso, por ejemplo, de la emisión de deuda europea por parte de la Comisión o la articulación de un plan de política fiscal potente para la recuperación desde la Unión Europea.

Por ello debe aprovecharse el momento para consolidar el proyecto europeo, que debe ir más allá y ser capaz de afrontar las necesidades de los ciudadanos, garantizando la prosperidad y la mejora del bienestar. Ello exige reforzar su arquitectura institucional, mejorando su base democrática, así como la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Además, en el medio plazo se deben abordar otras cuestiones como el reto migratorio, la presencia y liderazgo de Europa a escala global, la integración de la defensa europea, la resolución de los conflictos comerciales o la implementación de los Acuerdos con el Reino Unido; y en el ámbito estratégico impulsar las prioridades de futuro, en particular el Acuerdo Verde Europeo o la estrategia digital y, sobre todo, recuperar la senda de convergencia toda vez que la pandemia ha acentuado las diferencias entre los Estados miembros.

Abordar los retos de futuro: Conferencia sobre el futuro de Europa

70 Comisión Europea, *Economic Governance Review*, COM (2020) 55 final, de 5 de febrero.

Todas estas cuestiones deben formar parte de la agenda para la Conferencia sobre el Futuro de Europa, inicialmente prevista para mayo de 2020 y pospuesta al 9 de mayo de 2021. El objetivo de esta Conferencia es ofrecer a los ciudadanos un papel más importante en la configuración de las políticas y ambiciones de la Unión Europea, mejorando la resiliencia frente a las crisis, ya sean económicas o sanitarias.

El 31 de enero de 2020 se hizo efectiva, tras más de 60 años de integración, la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria anual⁷¹, las negociaciones para alcanzar el Acuerdo de Retirada se extendieron a lo largo de tres años y medio en un proceso difícil y dominado por la incertidumbre.

La salida del Reino Unido y el acuerdo de relaciones futuras

Una vez materializada la salida, se abrió un periodo de negociación para alcanzar un acuerdo de relaciones futuras que se alargaría durante todo 2020. A finales de febrero, el Consejo Europeo había autorizado el inicio de las negociaciones⁷², con la voluntad de alcanzar un amplio acuerdo comercial, renunciando ambas partes a aplicar aranceles y contingentes al comercio de mercancías, facilitar los procesos aduaneros y liberalizar la prestación de algunos servicios. También se señalaba que debería haber un acuerdo específico para pesca y marcos de cooperación sectorial estrecha en transporte y energía y que habría que garantizar una competencia abierta y leal entre ambos bloques y compromisos para asegurar un terreno de juego equilibrado (*level playing field*)⁷³.

La pandemia del COVID-19 obligó a aplazar las negociaciones, que se reanudaron formalmente el 20 de abril. Durante el proceso de negociación, se pusieron de manifiesto las dificultades para lograr un equilibrio entre otorgar un amplio acceso a los respectivos mercados y salvaguardar la integridad del mercado interior, en el caso de la Unión Europea, o recuperar la plena soberanía, en el caso del Reino Unido. Los principales obstáculos eran la gobernanza del acuerdo y solución de diferencias, la competencia leal, manteniendo un nivel similar de exigencias adaptándolo ante cambios regulatorios, y la pesca, en términos de acceso y determinación de cuotas, que se convirtió en un tema decisivo.

El avance en las negociaciones fue lento e incluso se temió que no se llegase a ningún acuerdo. Además, existía cierta inquietud sobre el cumplimiento efectivo del Reino Unido del Acuerdo de Retirada en lo relativo al régimen especial en Irlanda del Norte⁷⁴. Finalmente, el 24 de diciembre de 2020, *in extremis*, se firmó el Acuerdo de

71 Véase Memoria CES 2019, págs. 141-144.

72 Council Decision (UE, EURATOM) 2020/266 of 25 february 2020 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement.

73 Véase Anchuelo, A. y Feás, E., «Después de la pandemia, el *brexít* seguía ahí», en *La Unión Europea tras la pandemia. Información Comercial Española* núm. 916, septiembre-octubre 2020.

74 El Protocolo de Irlanda incluido en el Acuerdo de Retirada establecía que los controles aduaneros de frontera se harían en el mar de Irlanda para evitar el conflicto político que supondría reinstaurar la

Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, que abría una nueva etapa en las relaciones entre ambos, que lograban su principal objetivo: la Unión Europea preservar el mercado único con un único acuerdo y el Reino Unido evitar estar sujeto a la legislación europea y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Más allá de estos logros, el Acuerdo es un acuerdo «de mínimos», razonable en cuanto al comercio de bienes, pero no así en servicios o libre circulación de personas (recuadro I-7)⁷⁵. Dada la necesaria urgencia para su aprobación y entrada en vigor, el Acuerdo se aprobó provisionalmente siendo ratificado por el Parlamento Europeo el 28 de abril de 2021.

La postura de la Unión Europea durante todo el proceso ha sido firme con una posición común fuerte durante las negociaciones, que le ha permitido lograr sus objetivos en relación con la integridad del mercado interior, la competencia leal, la pesca y la gobernanza de futuros conflictos. Además, el riesgo de contagio a otros Estados miembros, que se temió en algunos momentos, se disipó ante las dificultades en la negociación y la materialización efectiva de los costes (en términos de comercio y de circulación de personas) en las primeras semanas de 2021. Incluso, se ha llegado a cuestionar si hubiese sido posible aprobar el plan de recuperación europeo en el caso de continuar el Reino Unido dentro de la Unión.

No obstante, el hecho de haber alcanzado un acuerdo supone mantener abiertos canales de comunicación y negociación bilaterales que podrían favorecer a ambas partes para negociaciones futuras, y quizás avanzar hacia un modelo de integración más razonable con algún tipo de acuerdo de acceso al mercado único. En todo caso, tendrá un impacto significativo sobre la economía del Reino Unido y sobre el conjunto de la Unión Europea y, más en particular, aquellas economías como la española, cuya exposición al Reino Unido es superior a otros países, tanto en términos comerciales como financieros.

3. Economía española

Lo que a comienzos de 2020 parecía ser una suave desaceleración de la actividad económica, acabó convirtiéndose, tras la irrupción de la pandemia del COVID-19 en el mes de marzo, en la mayor recesión de la economía española en más de 80 años, con una caída del PIB del 10,8 por 100, como consecuencia de las medidas de contención adoptadas en la lucha contra la enfermedad.

frontera física entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, vulnerando los Acuerdos de Viernes Santo. En mayo, el Gobierno británico reconoció que los controles en el mar de Irlanda serían mínimos o prácticamente inexistentes, lo que era difícilmente compatible con un control exhaustivo del tráfico de mercancías. El marzo de 2021, la Comisión Europea anunciaba la apertura de un procedimiento de infracción contra el Reino Unido por violar este Protocolo al extender unilateralmente la duración de una medida aduanera para Irlanda del Norte, dejando de aplicar los controles a las mercancías de Reino Unido con destino a Irlanda del Norte.

75 Véase Feás, E. y Anchuelo, A., *Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido*, ARI 5/2021, Real Instituto Elcano, 2021.

RECUADRO I-7. ACUERDO DE COMERCIO Y COOPERACIÓN ENTRE LA UE-27 Y EL REINO UNIDO

Gobernanza

Se crea un Consejo de Asociación con comités especializados.

Se refuerza el mecanismo de resolución de disputas para evitar incumplimientos, agilizando las represalias en caso concretos de ventaja competitiva injusta —ayudas de estado, normas laborales y medioambientales—, pero dejando fuera aspectos fiscales.

Se crea un mecanismo genérico de reequilibrio si se observan impactos significativos en los flujos de comercio e inversión, así como la posibilidad de revisar el acuerdo comercial en cinco años o darlo por finalizado unilateralmente en cualquier momento.

Se incluyen cuestiones específicas relativas a las reglas de origen, pesca, normativa de automóviles, productos químicos, medicamentos, productos orgánicos o vino, determinados servicios, energía, movimiento de personas, visados de negocios de corta duración o intercambio de información, y protocolos sobre cooperación para evitar el fraude en el IVA, cooperación en materia aduanera y en materia de Seguridad Social.

Régimen de comercio de bienes y servicios

Respecto al *comercio de bienes*, el acuerdo es ambicioso y excepcional al incluir productos agrícolas y pesqueros. Establece libre comercio sin aranceles ni cuotas, pero de bienes considerados originarios de alguna de las partes imperando la «regla de origen», que deberá demostrarse —al menos un 45 por 100 de la cadena de valor debe ser británico o comunitario—. Los productos agroalimentarios estarán sujetos a certificados sanitarios y los industriales al cumplimiento de requisitos técnicos CE. Para la pesca, se incluye el acceso comunitario a aguas del Reino Unido durante cinco años y medio, disminuyendo progresivamente el valor de las capturas. Será necesario un nuevo acuerdo posterior.

Respecto al *comercio de servicios*, los proveedores no se beneficiarán del enfoque de país de origen o del concepto de pasaporte. En transporte por carretera y aéreo se permite la actividad bilateral de punto a punto excluyendo posibilidad de cabotaje para empresas británicas, aunque lo deja abierto al incluir concesiones vinculadas a la propiedad y control de empresas. Para los servicios financieros, prevalecen las decisiones de equivalencia que adopte la Unión Europea.

Los intercambios en el mercado energético se realizarán como país tercero sobre la base de políticas energéticas independientes con cooperación en la lucha contra el cambio climático.

Libre circulación de personas

Desaparición de la libre circulación de personas, con exigencia de visado para estancias superiores a 90 días en un periodo de 180. Visado de trabajo excepto para algunas actividades de negocio puntuales. No reconocimiento automático de títulos ni cualificaciones profesionales *a priori*, pero abierto a negociación posterior en un marco de reciprocidad.

Áreas específicas de cooperación

Se mantiene la cooperación en materia de policía y justicia pero con menor grado de intensidad aunque con garantía de protección de datos personales.

Participación en algunos programas relevantes de la Unión Europea en investigación y ciencia —Horizon, Euratom, ITER, Copernicus y SST—, realizando el pago correspondiente. No seguirá participando en programas Galileo o Erasmus.

Fuente: elaboración propia a partir de Feás, E. y Anchuelo, A., *Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido*, ARI 5/2021, Real Instituto Elcano, 2021.

Al igual que en la mayor parte de economías desarrolladas, se desplegaron desde el inicio actuaciones de política económica dirigidas a mitigar el impacto de la crisis sobre el empleo, la renta de los hogares y la liquidez de las empresas. A pesar de todo, España acabó registrando la mayor caída del PIB de toda la Unión Europea.

Además, la prolongación en el tiempo de la perturbación, ante la dificultad de contener la enfermedad y los problemas surgidos en el proceso de vacunación, han ido retrasando el inicio de la recuperación, aumentando con ello el riesgo de persistencia de los efectos negativos de la pandemia sobre el mercado laboral y la capacidad productiva.

En un escenario marcado todavía por una elevada incertidumbre, las previsiones del Gobierno apuntan a un crecimiento de la economía española del 6,5 por 100 en 2021 y del 7 por 100 en 2022, siempre y cuando se consiga avanzar en la inmunización de la población y empiecen a materializarse las inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

3.1. SITUACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

3.1.1. La economía española en 2020

La economía española registró en 2020 la mayor recesión desde la Guerra Civil, con una caída del PIB del 10,8 por 100, de acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral de España, enmarcada en una crisis económica mundial derivada de la pandemia del COVID-19 y de las medidas de contención implementadas en la lucha contra la enfermedad, en forma de restricciones a la movilidad y a la actividad económica.

Se trata de una perturbación de carácter exógeno, con un intenso impacto para la economía, aunque en principio transitorio, de manera que una vez controlada la pandemia y tras levantarse las medidas de contención, la actividad debería mostrar una rápida recuperación. Sin embargo, las dificultades tanto en el control de la enfermedad como en el proceso de vacunación de la población están alargando la crisis más de lo previsto inicialmente, intensificando el riesgo de que sus consecuencias en términos de destrucción de tejido empresarial, aumento del desempleo y de la desigualdad o deterioro de las cuentas públicas, acaben perpetuándose en el tiempo. Además, dado el carácter global de la perturbación, la recuperación de la economía española va a depender también de la evolución de sus principales socios comerciales.

En cualquier caso, el impacto de la pandemia habría sido mayor sin las medidas de choque puestas en marcha desde el inicio de la crisis, dirigidas a mantener el empleo y la renta de hogares, trabajadores y autónomos, así como a garantizar la liquidez al tejido empresarial y mitigar la pérdida de rentas de las personas más vulnerables. En concreto, la respuesta de política económica en España se habría articulado mediante apoyo presupuestario a medidas como los ERTE, el cese de actividad de autónomos,

o el sostenimiento de rentas familiares, medidas de apoyo a la liquidez para las empresas y de solvencia para las de mayor tamaño, y planes sectoriales en los ámbitos más afectados.

A comienzos de 2020 la economía española se encontraba inmersa en una suave desaceleración, tras seis años consecutivos de crecimiento, que se vería interrumpida

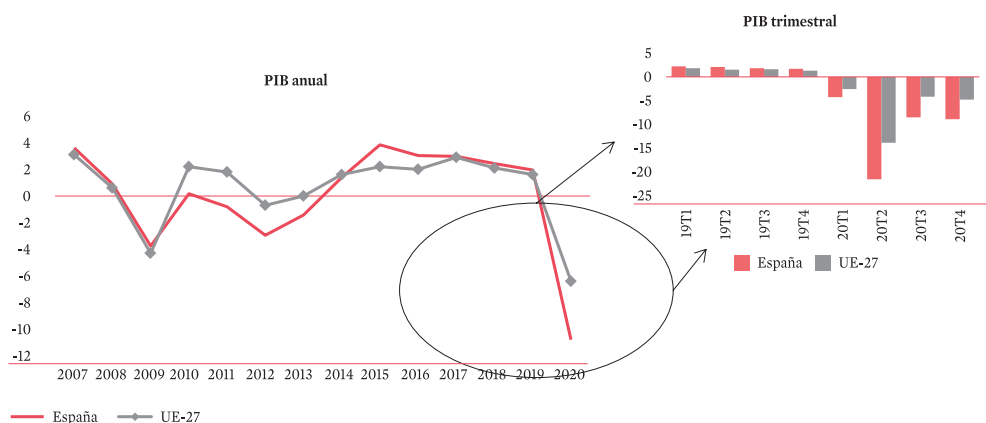
La caída del PIB se concentró especialmente en el segundo trimestre del año

en el mes de febrero con la irrupción de un *shock* a nivel mundial provocado por un brote de coronavirus en China, que en poco tiempo se convertiría en pandemia. En un primer momento, las repercusiones para España procedieron del sector exterior, por la desaceleración de la demanda procedente de los primeros países afectados y por

las disrupciones en las cadenas globales de valor. Posteriormente, la declaración del estado de alarma el 14 de marzo⁷⁶ y sus sucesivas prórrogas, supusieron la paralización de la mayor parte de la actividad económica no esencial y el confinamiento de prácticamente toda la población, dando lugar a una reducción de la oferta y la demanda de bienes y servicios y un deterioro muy acusado de la confianza de los agentes económicos ante el fuerte aumento de la incertidumbre. En este contexto, el PIB cayó un 4,3 por 100 en el primer trimestre en términos interanuales y un 5,4 por 100 en tasa intertrimestral, porcentajes que en el segundo trimestre se elevarían hasta el -21,6 y -17,8 por 100, respectivamente.

GRÁFICO I-9. PIB DE ESPAÑA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE, Avance de la Contabilidad Trimestral de España.

76 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

A partir del mes de mayo, la implementación del plan de desescalada, o Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad, supuso la paulatina reactivación de la actividad sectorial y el levantamiento de las restricciones a la movilidad, lo que permitió que se fueran materializando algunas de las decisiones de consumo e inversión que quedaron pospuestas por hogares y empresas durante el periodo de confinamiento. En consecuencia, el PIB del tercer trimestre repuntaría un 17,1 por 100 respecto al trimestre anterior, aunque con una caída del 8,6 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior.

Sin embargo, tras el verano se sucedieron nuevos brotes (olas) de la enfermedad, con nuevas restricciones a la movilidad y a determinadas actividad económicas enmarcadas en la aprobación de un nuevo estado de alarma⁷⁷, que hizo perder impulso a la recuperación, produciéndose un estancamiento del PIB en el cuarto trimestre en términos intertrimestrales y una caída del 8,9 por 100 en tasa interanual. El inicio del proceso de vacunación a finales de diciembre supondría un revulsivo para la confianza de los agentes económicos y de los mercados financieros, aunque en poco tiempo perdería ímpetu a medida que se fue constatando que el proceso de vacunación iba ser más lento de lo previsto inicialmente, y ante la aparición de nuevas cepas del virus más contagiosas.

Del conjunto de economías de la Unión Europea, la española fue la más afectada por la crisis originada por la pandemia del COVID-19 en 2020, arrojando un diferencial de crecimiento negativo respecto al promedio comunitario de 4,4 puntos porcentuales (gráfico I-9), como consecuencia de varios factores.

España registra la mayor caída del PIB de toda la Unión Europea

El primero de ellos tiene que ver con el carácter más estricto de las medidas de contención aplicadas en España, especialmente durante el primer estado de alarma, debido en gran medida a la mayor incidencia de la enfermedad.

El segundo factor diferencial es la estructura productiva española, con una mayor participación de las actividades de servicios más afectadas por las restricciones a la movilidad doméstica e internacional y por las medidas de distanciamiento social; en particular, todas las actividades relacionadas con el sector turístico⁷⁸, como la restauración, la hostelería, el transporte de pasajeros, así como la cultura, el ocio, o el comercio no destinado a la venta de bienes de primera necesidad.

El tercer factor está relacionado con la mayor presencia de pymes y autónomos en los sectores más afectados por la crisis, con una mayor vulnerabilidad a la caída o desaparición de ingresos y mayores dificultades de recuperación.

77 Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

78 El peso de las exportaciones de turismo en España (el 6 por 100 del PIB) dobla al de países como Francia (3 por 100).

El cuarto tiene que ver con la tasa de temporalidad en el empleo, que pese a haberse reducido en el último año, continúa siendo la mayor de la Unión Europea. Esta mayor temporalidad, concentrada además en las actividades más afectadas por las medidas de contención, como el comercio o la hostelería, explicaría la mayor destrucción de empleo en España y el mayor aumento de la desigualdad.

El quinto factor está relacionado con las medidas de política económica desplegadas desde el comienzo de la pandemia para hacer frente a sus consecuencias sobre la actividad y el empleo, que a pesar de haberse mostrado eficaces, habrían sido menos ambiciosas que en otros países comunitarios. De hecho, España se sitúa entre los países de la Unión Europea que han realizado un menor esfuerzo fiscal con impacto presupuestario directo⁷⁹.

Un sexto factor diferencial de la economía española estaría relacionado con su mayor vulnerabilidad de partida, debido a los desequilibrios macroeconómicos que ya presentaba previamente al estallido de la pandemia, con elevadas tasas de desempleo y de deuda exterior e interna, tanto pública como privada. En particular, los mayores niveles de déficit y deuda pública en España habrían limitado el margen de maniobra de la política fiscal para hacer frente a la crisis, al menos en sus inicios.

Finalmente, en lo que respecta a la lucha contra la enfermedad y la atención a las personas más vulnerables, cabe señalar que España partía también de una peor situación respecto a los principales países de la Unión Europea, en términos de menor nivel de gasto en protección social y especialmente en la función de «enfermedad y atención sanitaria», tanto en porcentaje del PIB, como en gasto por habitante⁸⁰. Parte importante de este déficit procede de la política de austeridad implementada a instancias de la Comisión Europea en la anterior crisis económica, con procesos generalizados y sostenidos en el tiempo de consolidación presupuestaria, que derivaron en importantes recortes del gasto público en I+D+i, sanidad o servicios sociales, así como en una importante falta de recursos y personal en organismos como el SEPE o la Tesorería de la Seguridad Social que, en la situación actual de pandemia, se habría hecho especialmente patente, dificultando su correcto funcionamiento.

*Fuerte deterioro
de la demanda interna
y, en menor medida,
de la externa*

La demanda interna contribuyó con 8,8 puntos porcentuales a la caída del PIB en 2020, con un retroceso de todos sus componentes salvo el gasto en consumo de las Administraciones públicas, que creció un 3,8 por 100, debido al aumento de las compras de material sanitario y a la contratación de personal para hacer frente a la pandemia (cuadro I-9).

Las restricciones impuestas por las Administraciones para evitar los contagios y la propia contención de la población a la hora de consumir determinados

79 Banco Central Europeo, *Boletín Económico* 1/2021, *The initial fiscal policy responses of euro area countries to the COVID-19 crisis*.

80 Fuente: Eurostat, Cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS.

CUADRO I-9. CUADRO MACROECONÓMICO 2014-2020

Conceptos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB y agregados de la demanda							
Producto interior bruto	1,4	3,8	3,0	3,0	2,4	2,0	-10,8
Consumo final	1,1	2,7	2,3	2,5	2,0	1,3	-8,2
Hogares	1,7	2,9	2,6	3,0	1,8	0,9	-12,4
AA.PP.	-0,7	2,0	1,0	2,0	2,6	2,3	3,8
Formación bruta de capital fijo	4,1	4,9	2,4	6,8	6,1	2,7	-11,4
Activos fijos materiales	4,1	4,8	1,7	7,7	7,6	2,7	-13,3
Viviendas y otros edificios y construcciones	3,0	1,5	1,6	6,7	9,3	1,6	-14,0
Maquinaria, bienes de equipo y sistemas de armamento	5,6	9,1	1,8	9,2	5,4	4,4	-13,0
Recursos biológicos cultivados	16,2	38,2	5,5	8,9	-1,3	0,9	9,1
Productos de la propiedad intelectual	4,1	5,3	5,2	2,9	-0,7	2,6	-1,7
Exportación de bienes y servicios	4,5	4,3	5,4	5,5	2,3	2,3	-20,2
Importación de bienes y servicios	6,8	5,1	2,6	6,8	4,2	0,7	-15,8
Demanda nacional ⁽¹⁾	1,9	3,9	2,0	3,1	3,0	1,4	-8,8
Demanda externa ⁽¹⁾	-0,5	-0,1	1,0	-0,2	-0,5	0,6	-2,0
Precios y costes							
Deflactor del PIB	-0,2	0,5	0,3	1,3	1,2	1,4	1,1
IPC (medio anual)	-0,2	-0,5	-0,2	2,0	1,7	0,7	-0,3
IPC (diciembre)	-1,0	0,0	1,6	1,1	1,2	0,8	-0,5
Costes laborales unitarios	-0,1	0,0	-0,8	0,6	1,2	2,4	5,3
Mercado de trabajo							
Variación del empleo ⁽²⁾	1,0	3,2	2,8	2,9	2,6	2,3	-7,5
Variación de las horas trabajadas	1,1	3,0	2,6	2,1	2,7	1,5	-10,4
Tasa de paro (EPA)	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3	14,1	15,5
Variación de la productividad ⁽³⁾	0,4	0,6	0,2	0,1	-0,2	-0,3	-3,6
Remuneración por asalariado ⁽⁴⁾	0,3	0,6	-0,6	0,7	1,0	2,1	1,4
Saldo balanza de bienes y servicios (BP) (% PIB)	3,1	3,0	4,0	3,6	2,7	3,0	1,5
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía (% PIB)	2,1	2,7	3,4	3,0	2,4	2,5	1,1
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AAPP (% PIB)	5,9	-5,2	-4,3	-3,0	-2,5	-2,9	-11,0
Deuda bruta de las AAPP (% PIB)	100,7	99,3	99,2	98,6	97,4	95,5	120,0
<i>Pro memoria</i>							
PIB nominal (millones de euros)	1.032.158	1.077.590	1.113.840	1.161.867	1.204.241	1.244.772	1.121.698

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.

(3) PIB por ocupado (empleo equivalente a tiempo completo).

(4) Remuneración total entre empleo equivalente a tiempo completo asalariado.

Fuente: INE, Banco de España y Ministerio de Asuntos económicos y transformación digital.

servicios ante el temor a contagiarse, unido al deterioro de la confianza de los consumidores por la elevada incertidumbre, y a la caída de la renta disponible de los hogares en un 3,3 por 100 (debido fundamentalmente a la destrucción de empleo, puesto que la remuneración media por asalariado creció un 1,4 por 100), propiciaron un desplome del gasto en consumo de los hogares del 12,4 por 100 en el conjunto del año, al tiempo que se producía un fuerte aumento del ahorro forzoso y por motivo precaución. Por su parte, la formación bruta en capital fijo retrocedió un 11,4 por 100, con un fuerte deterioro tanto del componente de vivienda como de bienes de equipo, en el contexto de contracción de la demanda final, caída de la actividad y fuerte deterioro de las expectativas empresariales.

Cabe llamar la atención sobre el impacto que estaría teniendo la crisis en el tejido empresarial. De acuerdo con la Estadística de empresas inscritas en la Seguridad Social, el número de empresas con trabajadores se redujo en 2020 un 3,3 por 100 en tasa interanual, lo que supone la destrucción de 44.759 empresas, concentradas mayoritariamente en pymes de 1 a 2 trabajadores. Sin embargo, a comienzos de la anterior crisis, en 2008, la pérdida de empresas fue mayor: 74.000 (-5,3 por 100), lo que da idea de la contribución de la política económica en esta ocasión. En todo caso, cabe señalar que las empresas que han conseguido mantenerse lo hacen pese a la caída significativa de los beneficios y al aumento de su vulnerabilidad financiera. De hecho, se ha producido un aumento de las compañías con rentabilidades negativas, habiéndose interrumpido además el proceso de desapalancamiento.

La demanda externa también contribuyó a la caída del PIB, aunque en menor medida, con una aportación negativa de dos puntos porcentuales, en un contexto de fuerte contracción de las exportaciones e importaciones de bienes y, en mayor medida, de servicios, debido a la contracción de los mercados de exportación, la caída de la demanda interna, la aparición de disrupciones en las cadenas globales de valor y el fuerte deterioro de la actividad turística.

Desde el punto de vista de la oferta, se produjo una caída generalizada del VAB de todos los sectores de actividad salvo el primario, con una evolución sectorial que vendría marcada en gran medida por el impacto de las medidas de contención de la pandemia y, en particular, por la necesidad de garantizar la distancia social o las posibilidades de implementar el teletrabajo.

A diferencia de anteriores crisis, el empleo mostró una menor sensibilidad a la variación del PIB en 2020, produciéndose una caída de la ocupación, medida en términos de empleo equivalente a tiempo completo, del 7,5 por 100 (1,4 millones de empleos), 3,3 puntos porcentuales inferior al retroceso del PIB. Esta menor caída se debe a que no estarían incluidas las personas trabajadoras afectadas por los expedientes de regulación de empleo (ERTE); medida que, por tanto, se habría mostrado efectiva a la hora de contener la destrucción de empleo y, en consecuencia, mitigar el impacto de la crisis sobre las rentas del trabajo. Sin embargo, si en lugar del empleo equivalente se atiende

a las horas trabajadas, se observa un descenso del 10,4 por 100, que estaría más en línea con la pérdida de actividad económica. La tasa de paro aumentó hasta el 15,5 por 100 de la población activa, con una mayor incidencia entre las personas trabajadoras con contrato temporal, bajo nivel formativo y menores salarios, mayoritariamente jóvenes y mujeres, lo que habría derivado en un aumento de las desigualdades de renta.

La crisis del COVID-19 ha tenido también un importante impacto sobre las cuentas públicas, tanto por efecto de las medidas discrecionales adoptadas de aumento del gasto y de disminución de ingresos, como a través de los estabilizadores automáticos del presupuesto, fundamentalmente por la caída de ingresos impositivos debido al retroceso de las bases imponibles y el aumento del gasto en desempleo. En este contexto, el nivel de déficit público se situó en 2020 en el 11,0 por 100 del PIB y la deuda pública ascendió hasta el 120 por 100; aumentos que habrían estado amparados por las autoridades comunitarias, gracias a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo.

Tanto el elevado volumen de deuda pública, como el alto nivel de desempleo, constituyen importantes desequilibrios que la economía española venía arrastrando desde la crisis de 2008, como se señaló anteriormente, y que se habrían agravado con la crisis del COVID-19. En este contexto, y en base a las conclusiones del examen exhaustivo de febrero de 2020⁸¹ en el marco del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, el Informe de la Comisión Europea sobre el Mecanismo de Alerta 2021⁸² mantuvo a España entre los Estados miembros con desequilibrios. En consecuencia, se señalaba la necesidad de llevar a cabo un nuevo examen exhaustivo de su economía, a fin de examinar a fondo la persistencia o corrección de los desequilibrios detectados, relacionados con la elevada deuda exterior e interna, tanto pública como del sector privado, en un contexto de elevado desempleo.

3.1.2. Política económica

La política económica desplegada durante 2020 respondió a la necesidad de mitigar el impacto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 en un contexto altamente complejo y sometido a una elevada incertidumbre. Se pusieron en marcha acciones de política económica para proteger a los colectivos más afectados, para preservar la capacidad productiva y para establecer las bases para una rápida recuperación. No obstante, a pesar de los esfuerzos, en términos comparados, el impulso fiscal fue inferior al realizado por las principales economías comunitarias.

Las medidas se fueron orientando a superar una situación entendida como transitoria pero de duración incierta. El Gobierno se vio obligado a ir adaptando las medidas

81 COM (2020) 150 final.

82 COM (2020) 745 final.

a lo largo del año en función de la evolución de la pandemia y de su distinto impacto sobre las familias, las personas trabajadoras y la actividad empresarial; de modo que empezó con la rápida y contundente aprobación de un plan de choque, para después, a partir de la desescalada, concentrar las medidas en aquellos colectivos y sectores especialmente afectados por la prolongación de la crisis.

La irrupción de la crisis sanitaria exigió al Gobierno la aprobación con carácter de urgencia de numerosas medidas económicas y sociales destinadas, en primera instancia, a reforzar la lucha contra la enfermedad, pero también a proteger a las familias, a las personas trabajadoras y a las empresas frente a las consecuencias económicas de las medidas impuestas para evitar los contagios y controlar la pandemia.

Plan de choque de primavera para una crisis inédita

Evidentemente, las primeras decisiones se dirigieron a resolver la crisis sanitaria, salvar vidas y evitar el colapso en los servicios de salud, a través del aumento del gasto público en el sistema sanitario y en la investigación médica; además se establecieron medidas de distanciamiento social y cuarentenas con el objetivo de limitar los contagios. El 14 de marzo se declaró el primer estado de alarma que supuso el confinamiento de prácticamente toda la población y la paralización de la mayor parte de la actividad económica, con un elevado impacto sobre la actividad productiva y el empleo.

En un tiempo récord, se aprobó una amplia batería de medidas a través de numerosos Reales Decreto-ley para tratar de cubrir los ámbitos económico, laboral y social, poniéndose de manifiesto la singularidad, excepcionalidad y celeridad de la perturbación (cuadro I-10).

La política fiscal adquirió un papel central, a través de medidas discrecionales de gasto público y del refuerzo del potencial anticíclico de los estabilizadores automáticos. Este impulso fiscal contó con la suspensión del marco comunitario de reglas fiscales y con el apoyo monetario del BCE, que ofrecía margen financiero para poder hacer frente a las necesidades de gasto generadas por el COVID-19⁸³.

Junto al refuerzo presupuestario del gasto sanitario, las primeras medidas se destinaron a la protección de rentas de los hogares, a través de ayudas de índole laboral como: expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), prestaciones extraordinarias por cese temporal de actividad y ampliación del derecho a la prestación por desempleo; así como otros programas de ayuda de carácter social, como moratorias en el pago de hipotecas, alquileres y créditos o referentes a los suministros de electricidad, gas y agua⁸⁴.

Se aprobaron aplazamientos de impuestos y exoneraciones de cotizaciones sociales a empresas y trabajadores autónomos y se pusieron en marcha medidas de apoyo a la

⁸³ Véase el apartado 2.2 sobre la política económica de la Unión Europea.

⁸⁴ El detalle de estas medidas se recoge en los capítulos II y III de la presente Memoria.

CUADRO I-10. PRINCIPALES MEDIDAS DEL PLAN DE CHOQUE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DEL COVID-19. PRIMAVERA 2020.

Ámbito	Medida	Disposición
Sanitario	Refuerzo de la financiación y de personal del sistema sanitario	RDL 7/2020, RDL 11/2020 y RDL 13/2020
	Agilización contratación pública y control de precios excepcionales	RDL 6/2020, RDL 7/2020, RDL 9/2020 y RDL 15/2020
Investigación	Refuerzo de la financiación de la investigación científica asociada a la pandemia	RDL 8/2020, RDL 11/2020, RDL 13/2020 y RDL 15/2020
	Apoyo financiero parques científicos y tecnológicos	RDL 15/2020
	Prórroga de contratos de investigadores y profesores	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
Laboral	Flexibilización de los ERTE como medidas para mantenimiento del empleo	RDL 8/2020 RDL 9/2020 y RDL 11/2020
	Protección de los trabajadores aislados o infectados	RDL 6/2020, RDL 7/2020 y RDL 13/2020
	Fomento del teletrabajo, derecho de adaptación horario y reducción jornada	RDL 8/2020 y RDL 15/2020
	Permiso retribuido recuperable para trabajadores de actividades no esenciales	RDL 10/2020
	Prestación extraordinaria autónomos por cese de actividad debido al estado de alarma	RDL 8/2020 y RDL 13/2020
	Subsidio para trabajadores con contrato temporal extinguido por estado de alarma	RDL 11/2020
	Subsidio extraordinario temporal para empleadas de hogar	RDL 11/2020
	Prestación para trabajadores fijos discontinuos	RDL 15/2020
	Cobertura desempleo a trabajadores en periodo de pruebas	RDL 15/2020
Social	Moratoria hipotecaria	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
	Moratoria alquileres a colectivos vulnerables, suspensión desahucios, prórrogas automáticas y ayudas	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Moratoria pago créditos no hipotecarios	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Protección consumidores: interrupción plazos, resolución contratos tracto sucesivo, reembolso viajes combinados, límites publicidad juegos <i>online</i>	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
	Ampliación becas de comedor escolar, prestación directa	RDL 7/2020
	Seguridad en los suministros de energía, agua y en la prestación del servicio de telecomunicaciones. Extensión bono social. Suspensión portabilidad	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
	Rescates planes pensiones	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Refuerzo financiación del gasto social autonómico y local	RDL 8/2020
Financiero	Aprobación líneas de avales 100.000 M€. Liberación por tramos	RDL 8/2020 y RDL 15/2020
	Aumento de la capacidad de endeudamiento del ICO para líneas existentes	RDL 8/2020
	Refuerzo de la liquidez de empresas exportadores a través de CESCE	RDL 8/2020
	Aumento dotación 60 M€ a la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA) para avales	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Devolución ICEX cuotas participación ferias	RDL 11/2020
	Consorcio compensación de seguros reasegurará riesgos de seguro de crédito	RDL 15/2020
	Alivio en pagos de alquileres de locales y suministros	RDL 11/2020 y RDL 15/2020

CUADRO I-10. PRINCIPALES MEDIDAS DEL PLAN DE CHOQUE PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DEL COVID-19. PRIMAVERA 2020 (*continuación*).

Ámbito	Medida	Disposición
Fiscal	Aplazamiento de impuestos a pymes y autónomos	RDL 7/2020, RDL 14/2020 y RDL 15/2020
	Moratoria cotizaciones y aplazamiento de deudas con la Seguridad Social	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Ajuste de bases imponibles a situación ec. para liberar liquidez pymes y autónomos	RDL 15/2020
	Reducción IVA: 0% material sanitario y reducción para libros y revistas electrónicos	RDL 15/2020
Sectorial	Turismo: suspensión intereses y amortizaciones créditos de la Secretaría de Estado de Turismo	RDL 11/2020
	Turismo: financiación ICO y bonificación fijos discontinuos	RDL 7/2020
	Industria: apoyo financiero a empresas con préstamos de la Subdirección General de Industria	RDL 7/2020
	Digitalización: ayudas y créditos para digitalización pymes. Programa Acelera	RDL 8/2020
	Sector primario: medidas de apoyo al empleo, a disponibilidad de trabajadores y aplazamiento créditos a explotaciones por sequía 2017	RDL 8/2020, RDL 13/2020 y RDL 15/2020
	Energía: flexibilización regulatoria para comercialización gasolinas verano y ampliación validez de permisos de acceso y conexión a redes eléctricas	RDL 11/2020
	Puertos: adaptación de tráfico y exención o reducción de tasas	RDL 15/2020
	Servicios deportivos: financiación del deporte federativo	RDL 15/2021
	Cultura: apoyo a estructuras culturales, trabajadores y empresas	RDL 17/2020
	Finanzas: fundaciones bancarias, requisitos macroprudenciales y normas movimientos capitales	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
Otros	Habilitación a entidades locales para utilizar el superávit de 2019	RDL 8/2020
	Se impide la resolución de los contratos públicos	RDL 8/2020
	Se limitan las tomas de participación societaria por IDE (máx. 10% capital social)	RDL 8/2020
	Se agilizan los trámites aduaneros	RDL 8/2020

Fuente: elaboración propia a partir de las normas aprobadas hasta el inicio del plan de desescalada, Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo.

liquidez empresarial, a través de garantías y avales públicos, principalmente a través del ICO, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas. En los primeros meses de pandemia se trataba de evitar que las empresas con problemas de tesorería por la caída de sus ventas terminaran sufriendo problemas de solvencia y se vieran abocadas a cerrar. Se buscaba preservar el tejido productivo y los vínculos laborales, ambos esenciales de cara al proceso de recuperación. Desde un principio, las medidas contaron con la participación de los interlocutores sociales, subrayando la necesidad de aunar esfuerzos para ayudar a las personas trabajadoras, las empresas, las actividades económicas y los servicios públicos a hacer frente a la crisis.

Por el lado de la oferta, el impacto asimétrico de la pandemia exigió modificar o aprobar algunas regulaciones sectoriales. En los primeros momentos se dirigieron a resolver algunas situaciones singulares y tensiones concretas acontecidas en los sectores considerados esenciales, como en las actividades primarias, en el sector de la energía o el de las telecomunicaciones. Pero también resultó evidente, desde un principio, que el impacto más grave se concentraría en las actividades de servicios «de proximidad», en concreto, las más relacionadas con el turismo.

Tras la finalización del primer estado de alarma, se fue implementado el plan de desescalada⁸⁵, con la paulatina reactivación de la actividad sectorial y el levantamiento de las restricciones a la movilidad, plan que, junto al de reactivación de la economía, resultaban esenciales para la vuelta a la normalidad. Se trataba de establecer una estrategia gradual, asimétrica, coordinada y adaptativa para la paulatina recuperación de la actividad económica, manteniendo como referencia la protección de la salud pública. Este plan preveía la apertura sectorial en función de la evolución de una serie de indicadores epidemiológicos.

Más medidas ante los rebrotes de la pandemia

Sin embargo, pronto se confirmó que la situación sanitaria estaba lejos de haber sido superada. Los repuntes de los contagios en economías vecinas, la creciente amenaza de una segunda ola en España y la potencial aparición de nuevas cepas alejaron la posibilidad de esa vuelta a la normalidad, anunciando que algunos sectores no recuperarían su actividad durante el verano. Se abrió entonces una segunda fase de medidas económicas y sociales con el doble objetivo de impulsar la reactivación y de seguir apoyando a los sectores y trabajadores de los ámbitos más afectados por las restricciones de movilidad y la caída de la demanda, cuya actividad tardaría más tiempo en recuperarse, como el turismo, el transporte y la automoción; sectores, además, que conjuntamente respondían y responden de una parte importante del PIB, del empleo y de las exportaciones, con el consiguiente efecto arrastre sobre el resto de la economía.

De ese modo, se aprobaron programas sectoriales como el Plan de Impulso de la cadena de valor de la industria de la automoción y el Plan de Impulso para el Sector Turístico, cuyas medidas económicas y fiscales se recogieron en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio⁸⁶, norma que también incluyó un conjunto de medidas para reactivar el mercado de las energías renovables. Estos planes sectoriales movilizarían cerca de 11.500 millones de euros⁸⁷ a través de garantías, créditos o ayudas para favorecer su competitividad o recualificar a sus trabajadores (recuadro I-8).

85 Real Decreto-ley 514/2020, de 8 de mayo.

86 Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

87 Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2021.

RECUADRO I-8. APOYO A LOS SECTORES PRODUCTIVOS EN LA DESESCALADA

Desde el punto de vista de la oferta, el plan de reactivación en el periodo de desescalada contemplaba políticas dirigidas al sector eléctrico, del automóvil y ferroviario (Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio). En el sector eléctrico, las medidas se orientaban a garantizar el equilibrio y la liquidez del sistema, amenazados por la caída brusca de la demanda y de los precios como consecuencia de pandemia, y a impulsar el proceso de transición del sistema energético español hacia uno climáticamente neutro y descarbonizado, con un impacto social justo que beneficiara a los ciudadanos más vulnerables. Además, se creó el Fondo de cobertura de riesgos para consumidores electrointensivos (Real Decreto-ley 24/2020).

En el sector del automóvil, se permitió a las entidades locales destinar en 2020 hasta el 7 por 100 del saldo positivo correspondiente al año 2019 para financiar gastos de inversión en vehículos eléctricos puros o con etiqueta ambiental CERO y en infraestructuras de recarga, y se incrementó el porcentaje de la deducción en innovación en 2020 y 2021 en el Impuesto de Sociedades, del 12 por 100 al 25 por 100, con el objeto de fomentar inversiones en innovación en procesos en la cadena de valor de la industria del automóvil. También se otorgó libertad de amortización en inversiones realizadas en la cadena de valor de movilidad eléctrica, sostenible o conectada, y se puso en marcha del programa RENOVE de apoyo a la renovación del parque automovilístico (Real Decreto-ley 25/2020).

El Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, complementó las medidas adoptadas hasta ese momento en los tres ejes de la reactivación económica del sector de los transportes: 1. Proteger la salud de las personas trabajadoras y de los viajeros; 2. Proporcionar liquidez a las empresas del sector, y 3. Reducir las cargas administrativas para dar respuesta inmediata en la agilización de los trámites. Este Real Decreto-ley reguló medidas en el sector aeroportuario, Puertos de Estado y Marina Mercante, así como el reequilibrio económico de los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de uso general, además de elevar la autorización de endeudamiento de Renfe-Operadora.

Las medidas orientadas al sector turístico (Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio) consistieron en la puesta en marcha del Plan Impulsor del Sector Turístico, que incluía la protección de los deudores hipotecarios cuyo inmueble se encontrara afecto a una actividad hotelera; el programa de Planes de Sostenibilidad Turística en Destinos, para el fomento de una recuperación responsable y sostenible; una línea de préstamos de 216 millones de euros para la transformación digital de las empresas turísticas y trabajadores autónomos que se hubieran visto afectados por esta crisis sanitaria; y la extensión de bonificaciones y exoneración de cotizaciones a la Seguridad Social para los trabajadores fijos discontinuos de este sector. Estas medidas se extenderían a las actividades de comercio al por mayor de bebidas, restaurantes y puestos de comidas, establecimientos de bebidas, actividades de los jardines botánicos, parques zoológicos y reservas naturales y actividades de juegos de azar y apuestas (Real Decreto-ley 34/2020). En este mismo Real Decreto-ley 34/2020 se restablecieron algunas medidas de aplazamientos y reducciones tributarias en el impuesto de sociedades e IRPF y de rebajas de las rentas arrendaticias de locales vinculados a las actividades del sector turístico, hotelaría y comercio.

Fuente: elaboración propia.

Junto a las medidas sectoriales, se adaptaron los diferentes instrumentos de apoyo de carácter horizontal a las necesidades que fueron surgiendo en esta segunda fase. Como se expone en detalle en el capítulo II de la presente Memoria, se combinaron las prórrogas sucesivas del régimen extraordinario de apoyo y facilitación a los ERTE con incentivos a la reactivación de las personas trabajadoras, contando en todo momento con el consenso de los agentes sociales.

A principios de julio, se aprobó una nueva línea de avales del ICO, pero esta vez orientada principalmente a financiar inversiones productivas⁸⁸. En la misma norma se creó además el Fondo de Apoyo a las Empresas Estratégicas, gestionado por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales y dotado con 10.000 millones, para dar apoyo financiero a las empresas no financieras estratégicas solventes que se hubieran visto especialmente afectadas por el COVID-19 y que así lo solicitaran⁸⁹.

A finales de año, una vez comprobado que la pandemia duraría más tiempo, y a pesar del optimismo generado por la comprobación de la efectividad de las vacunas y el anuncio de las campañas de vacunación en los distintos países, se procedió a adaptar y flexibilizar las condiciones de los créditos avalados por el ICO⁹⁰, ampliando hasta el 31 de junio de 2021 el plazo para la concesión de los avales, después de que la Unión Europea ampliara el Marco Temporal de Ayudas de Estado hasta esa fecha. Se contempló también que los pagarés incorporados al Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF) se beneficiaran de esta ampliación⁹¹. Además, en materia concursal y societaria, se prorrogaron algunas de las medidas ya adoptadas⁹² dirigidas a evitar declaraciones de concurso de acreedores o la apertura de la fase de liquidación respecto de empresas que podrían ser viables en condiciones generales de mercado, para evitar un efecto en cadena, con la consiguiente parálisis económica, restricción de liquidez, destrucción de tejido productivo y de puestos de trabajo.

88 Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

89 Además, se extendió a las empresas cotizadas el acceso a la línea extraordinaria de garantías públicas de CESCE para empresas exportadoras (que habían sido aprobadas desde el estado de alarma con el Real Decreto-ley 8/2020) y se reforzó el Fondo de Inversiones en el Exterior (FIEX), gestionado por COFIDES, ampliando de 10 a 100 millones de euros la dotación del mismo.

90 Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético.

91 El Real Decreto-ley 34/2020 introdujo medidas para potenciar la financiación alternativa a la bancaria de las pymes. Así, por ejemplo, elevó el umbral de capitalización a partir del cual una empresa está obligada a solicitar que la negociación de sus acciones pase de realizarse exclusivamente en un mercado para pymes en expansión a realizarse en un mercado regulado.

92 Aprobadas primero en el marco del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, y posteriormente, tras la tramitación parlamentaria, confirmadas con la aprobación de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de Medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

*Primeros meses de 2021:
la vacunación como
prioridad de política
económica*

En los primeros meses de 2021, se constató que el final de la crisis aún quedaba lejos y la mejor manera de reducir la incertidumbre económica era avanzar con el proceso de vacunación; solo así se podría iniciar el proceso de recuperación de la economía. Tras un año de pandemia, una parte importante del tejido empresarial llegaba exhausto a

2021. Aumentaba el riesgo de deterioro de los balances de las empresas y de sobreendeudamiento, lo que podría afectar a la estabilidad financiera y constituía un lastre importante de cara a la recuperación. El deterioro patrimonial de los bancos podría añadir un elemento financiero adicional a esta crisis y hacerla más persistente, como ya sucedió en la anterior.

Se extendieron nuevamente los ERTE⁹³ y se introdujeron nuevas medidas de apoyo financiero al tejido empresarial⁹⁴, aunque esta vez de naturaleza diferente. Frente a los apoyos crediticios articulados hasta ese momento, se otorgaban ayudas directas a favor de aquellas empresas con negocios económicamente viables pero cuya situación patrimonial estaba afectada por la fuerte caída acumulada en sus ventas. Se preveía movilizar 11.000 millones de euros a través de tres líneas: una de ayudas directas no reembolsables a autónomos y empresas, dotada con 7.000 millones de euros, con una clara orientación sectorial y geográfica. Un segundo eje de actuación de apoyo y flexibilización de los préstamos que cuenten con aval público, dotado con 3.000 millones. Y en tercer lugar, se creaba un Fondo de recapitalización de empresas, dotado con 1.000 millones de euros, para reforzar los balances de empresas, que eran viables en diciembre de 2019, pero que se enfrentaban a problemas de solvencia por la pandemia, en los casos no cubiertos por las anteriores líneas.

Es probable que esta no sea la última medida de política económica de apoyo a la actividad, a las personas trabajadoras y a los hogares en el contexto de la pandemia, dado que al cierre de la presente Memoria, persistía una elevada incertidumbre sobre el inicio de la recuperación. No obstante, resulta necesario recordar que por primera vez, se ha logrado, gracias al diálogo social, que la recesión económica no esté resultando en fuertes ajustes de empleo, reduciendo el riesgo de «histéresis» en el mercado de trabajo que profundizaría y alargaría el impacto social de la crisis. Esto, junto al apoyo a las rentas de los hogares y mitigación del impacto sobre el aparato productivo, resulta determinante de cara a la reactivación de la economía.

93 El Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, extendió la cobertura pública extraordinaria a los expedientes de regulación temporal de empleo hasta el 31 de mayo, con un esquema de protección reforzada para los sectores más afectados por la tercera ola de la pandemia.

94 Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19.

Con los objetivos declarados de apoyar la rápida recuperación de la economía española una vez superada la crisis sanitaria, pero con una visión de más largo plazo, de impulso del proceso de transformación estructural de la economía española, que aumente la productividad y su crecimiento potencial, y de alcanzar un desarrollo más sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental, en octubre de 2020, el Gobierno presentó el borrador del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede», cuyo correspondiente proyecto fue remitido a la Comisión Europea en abril de 2021.

*El Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia*

RECUADRO I-9. POLÍTICAS PALANCA Y COMPONENTES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

(Entre paréntesis, el porcentaje de fondos asignado a cada política)

I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (20,7%)

1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos
2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana
3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero

II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes (15 %)

4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad
5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos
6. Movilidad sostenible, segura y conectada

III. Transición energética justa e inclusiva (9,2%)

7. Despliegue e integración de energías renovables
8. Infraestructuras eléctricas, redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento
9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial
10. Estrategia de Transición Justa

IV. Una Administración para el siglo XXI (6,2%)

11. Modernización de las Administraciones públicas

V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora (23,1%)

12. Política Industrial España 2030
13. Impulso a la pyme
14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico
15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G

VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud (7,1%)

16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial
17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación
18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud

RECUADRO I-9. POLÍTICAS PALANCA Y COMPONENTES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (*continuación*).

(Entre paréntesis, el porcentaje de fondos asignado a cada política)

VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades (10,5%)

- 19. Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)
- 20. Plan Estratégico de Impulso de la Formación Profesional
- 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años

VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo (7%)

- 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión
- 23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo

IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte (1,2%)

- 24. Revalorización de la industria cultural
- 25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)
- 26. Plan de fomento del sector del deporte

X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible

- 27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal
- 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI
- 29. Mejora de la eficacia del gasto público
- 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo

Fuente: Proyecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede».

El Plan establece un programa de inversiones y reformas dirigidas a alcanzar dichos objetivos a lo largo del periodo 2021-2023, para lo cual cuenta con 72.000 millones de euros en forma de transferencias —la mitad del volumen total de recursos que le corresponde a España del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo—. El resto de recursos, configurados a través de préstamos, se emplearán posteriormente para complementar la financiación de los proyectos en marcha. El documento cuenta con cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género, que vertebran diez políticas palanca, elegidas por su capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo (recuadro I-9).

El volumen de inversión pública prevista se sitúa en el entorno de los 70.000 millones de euros en el periodo 2021-2023, que se dirigirán a movilizar y atraer inversión privada en diferentes ámbitos estratégicos que se recogen en el cuadro I-11. Pero además de los recursos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del REACT-EU, el Plan servirá también para articular el apoyo financiero del resto de instrumentos del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea, como el Fondo Social Europeo (FSE)

CUADRO I-11. PROGRAMAS TRACTORES DE INVERSIÓN DEL PLAN DE REFORMAS, 2021-2023

Conceptos	Mill. €
1. Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada	13.203
2. Programa de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana	6.820
3. Modernización de las Administraciones públicas	4.315
4. Plan de Digitalización de Pymes	4.066
5. Hoja de Ruta del 5G	3.999
6. Nueva Política Industrial España 2030 y Estrategia de Economía Circular	3.782
7. Plan Nacional de Competencias Digitales	3.593
8. Modernización y Competitividad del Sector Turístico	3.400
9. Desarrollo del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación	3.380
10. Despliegue e integración de energías renovables	3.165
11. Nueva Economía de los Cuidados	2.492
12. Nuevas Políticas Públicas para un Mercado de Trabajo Dinámico, Resiliente e Inclusivo	2.363
13. Preservación del Litoral y Recursos Hídricos	2.091
14. Plan Estratégico de Formación Profesional	2.076
15. Modernización y Digitalización del Sistema Educativo	1.648
16. Conservación y restauración de ecosistemas y biodiversidad	1.642
17. Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable	1.555
18. Infraestructuras Eléctricas, Redes Inteligentes, Almacenamiento	1.365
19. Renovación y Modernización del Sistema Sanitario	1.069
20. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500

Fuente: Proyecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede».

para inversiones en el ámbito de la educación y la formación profesional o el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en proyectos de inversión en infraestructuras.

Además, el Plan establece un importante programa de reformas claves para la modernización de la estructura económica y social en diferentes ámbitos como la educación, la formación profesional, el marco laboral, el sistema público de pensiones, la transición ecológica, la digitalización, o el sistema de ciencia entre otros. Y hace referencia a la necesidad de reformar el sistema fiscal, lo que resultará clave a la hora de establecer una estrategia de consolidación fiscal a largo plazo.

La puesta en marcha de las inversiones, transformaciones y reformas estructurales señaladas requiere la colaboración de todos los agentes económicos y sociales y del conjunto de Administraciones públicas, además de instrumentos de ejecución y control ágiles, y de una gobernanza multinivel que garantice la transparencia, la coherencia de las actuaciones y su continuidad en el tiempo. Con este fin se aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, para la ejecución del Plan de Recuperación, cuyo objetivo es reducir las principales barreras legales para una gestión ágil, eficaz, eficiente y rigurosa de los recursos públicos. La reforma se orientaba, además, a facilitar

la colaboración público-privada y la adecuada articulación de las competencias de los diferentes niveles de Administración.

Cabe señalar, por último, que la elaboración de este Plan ha contado con un amplio proceso consultivo, con un papel relevante de los agentes sociales. En cualquier caso, dada su trascendencia, resultaría necesario incorporar también la opinión del Consejo Económico y Social, en el marco de su función consultiva.

3.1.3. Previsiones económicas para 2021 y 2022

Desde que comenzara el proceso de vacunación a finales de diciembre de 2020, se han ido sucediendo diferentes problemas en la producción y distribución de las vacunas, lo que unido a la aparición de nuevas oleadas de contagios y nuevas variantes del coronavirus, ha supuesto la continuidad de las medidas restrictivas a la actividad y la movilidad, con el consiguiente retraso de la recuperación económica y del empleo.

Así, las restricciones implementadas para hacer frente a la tercera ola de contagios que siguió a las Navidades, unido a los efectos de la borrasca Filomena del mes de enero, hicieron que, según el avance de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el PIB volviera a caer en el primer trimestre de 2021: un 0,5 por 100 en términos intertrimestrales, frente al 0 por 100 del cuarto trimestre de 2020. En tasa interanual, sin embargo, la caída de desaceleró en 4,6 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 4,3 por 100, por el efecto base tras el retroceso sufrido por la actividad el primer trimestre de 2020.

A comienzos del mes de febrero se redujeron los contagios, con el consiguiente alivio de restricciones, si bien, con la Semana Santa volvieron a saltar las alarmas, apareciendo una cuarta ola que en un principio se esperaba virulenta por la posible expansión de la variante británica, con una mayor transmisión, y la posterior aparición de la variante india. Sin embargo, la aceleración en el proceso de vacunación a partir del mes de abril habría contribuido de manera decisiva a contener el empeoramiento de los datos de contagios y de muertes por COVID-19, suavizando rápidamente la curva.

De cara al segundo trimestre, en el que los grupos de edad más vulnerables estarán ya inmunizados, es previsible que vayan levantándose gradualmente las medidas de restricción, lo que redundará en una paulatina mejora de la actividad económica. Y ya en el segundo semestre del año, de cumplirse las previsiones de vacunación, con la inmunización en verano del 70 por 100 de la población adulta, se espera que gane impulso la recuperación por la ejecución de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En este contexto, las previsiones macroeconómicas del Gobierno que acompañan a la actualización del Programa de Estabilidad 2021-2024, avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), prevén un crecimiento del PIB del 6,5 por 100 en 2021 y del 7 por 100 en 2022, pudiéndose alcanzar a finales de este último ejercicio los niveles de PIB previos a la pandemia (cuadro I-12). Los factores que a su

CUADRO I-12. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA UEM, 2021-2022

(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Indicadores	Gobierno		Comisión Europea			
	Abril 21		Mayo 21			
	España		España		Zona euro	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
PIB real	6,5	7,0	5,9	6,8	4,3	4,4
Consumo privado	7,3	6,9	6,4	5,8	2,7	6,0
Consumo público	2,5	1,5	2,7	1,9	3,8	0,6
Formación Bruta de Capital Fijo	10,3	12,3	9,6	12,7	6,7	5,3
Exportaciones de bienes y servicios	9,2	10,3	10,4	12,8	8,7	6,5
Importaciones de bienes y servicios	10,3	10,0	11,7	11,7	8,0	6,9
Deflactor del PIB	1,2	1,5	1,0	1,1	1,2	1,4
Variación del empleo (miles de empleos equivalentes a tiempo completo)	4,0	2,7	4,5	2,0	1,3	1,4
Tasa de paro (% de la población activa)	15,2	14,1	15,7	14,4	8,4	7,8
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de la economía (% PIB)	2,7	4,6	0,4	0,7	3,1	3,2
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación de las AAPP (% PIB)	-8,4	-5,0	-7,6	-5,2	-8,0	-3,8
Deuda pública (% PIB)	119,5	115,1	119,6	116,9	102,4	100,8

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Actualización del Programa de Estabilidad de España 2021-2024, abril de 2021 y Comisión Europea, Previsiones Económicas de Primavera, mayo de 2021.

juicio van a determinar esta recuperación son: el proceso de vacunación; la estabilidad financiera global y la recuperación del comercio internacional; el impacto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y el grado alcanzado de destrucción permanente del tejido empresarial y del empleo. En todo caso, cabe señalar que estas previsiones se habrían revisado a la baja⁹⁵ ante la prolongación de la enfermedad y el retraso en la ejecución de los proyectos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Las previsiones de primavera de la Comisión Europea son algo menos optimistas que las del Gobierno, estimando un crecimiento del 5,9 por 100 en 2021 y del 6,8 por 100 en 2022. En cualquier caso, mejoran respecto a las de otoño, y sitúan a la economía española como la más dinámica de toda la Unión Europea en ambos ejercicios.

El crecimiento de la economía española en 2021 y 2022 se sustentará fundamentalmente en la demanda interna. Se espera que el gasto en consumo de los hogares se vaya acelerando a medida que avance el proceso de vacunación y mejore con ello la confianza de los consumidores, tanto por el menor riesgo de contagio, como por la relajación de las restricciones a la actividad y la

*La demanda interna
sustentará la
recuperación del PIB*

95 La previsión de crecimiento en los PGE de 2021 era del 9,8 por 100.

movilidad, lo que permitirá, además, ir reduciendo el número de trabajadores acogidos a ERTE. En este contexto, el consumo privado podría crecer en torno al 7 por 100 en ambos ejercicios, de acuerdo con las previsiones del Gobierno; algo menos, según la Comisión. Además, se espera una paulatina reducción del nivel de ahorro forzoso y precautorio acumulado durante la pandemia, aunque habrá que ver hasta qué punto la crisis sanitaria podría haber cambiado las preferencias de los consumidores y su disposición para volver a los patrones de gasto anteriores.

En lo que respecta a la formación bruta de capital fijo, se prevén tasas de crecimiento del entorno del 10 por 100 en 2021 y superiores al 12 por 100 en 2022, impulsadas por los fondos del Plan de Recuperación. El aumento previsto de la inversión pública (de 2 puntos de PIB al año en promedio en el periodo 2021-2023), permitirá movilizar y atraer inversión privada para abordar tanto la recuperación de la economía española como el reto de la doble transición verde y digital.

En todo caso, la inversión en vivienda, que fue la más castigada en 2020, mostrará un perfil moderado, retrasando su recuperación hasta que se reduzca significativamente el nivel de incertidumbre y mejoren las expectativas de renta futura de los hogares. Por otra parte, la recuperación prevista de la inversión empresarial podría verse condicionada por el deterioro de la posición financiera de aquella parte del tejido empresarial que, para cubrir las necesidades de liquidez originadas por la caída de ingresos como consecuencia de la crisis, hayan tenido que recurrir a un aumento de su nivel de endeudamiento.

Se espera también una reactivación del sector exterior, en la que será decisiva la recuperación de los mercados de exportación y de la demanda interna y, en el ámbito específico de los servicios turísticos, la paulatina retirada de las restricciones a la movilidad internacional. Dicha recuperación, junto al impacto que tendrán los fondos de recuperación sobre los saldos de las operaciones netas de capital, permitiría aumentar la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo.

En el ámbito del empleo, la mejora de la actividad económica debería permitir la reincorporación de los asalariados en situación de ERTE y de los trabajadores autónomos en cese de actividad, lo que, unido a la creación de empleo que se derive de la ejecución de los proyectos del Plan de Recuperación, podría suponer, según las estimaciones del Gobierno, un aumento del empleo equivalente a tiempo completo del 4 por 100 en 2021 y del 2,7 por 100 en 2022. En este contexto, la tasa de paro se irá reduciendo, aunque muy lentamente, persistiendo, no obstante, un elevado riesgo de cronificación del desempleo entre parte de las personas trabajadoras en ERTE, las personas jóvenes y otros colectivos especialmente vulnerables, con el consiguiente aumento de la desigualdad.

Por otra parte, se espera que el déficit de las Administraciones públicas mejore en los próximos años, como consecuencia de la retirada de las medidas discrecionales adoptadas para afrontar la pandemia, y de la mejora cíclica, aunque en el corto

plazo se mantendrá en niveles elevados (entre el -7,6 por 100 del PIB previsto por la Comisión para 2021 y el -8,4, según el Gobierno), al igual que la deuda pública (alrededor del 119,5 por 100). En este sentido, es necesario contar con una hoja de ruta de consolidación fiscal a medio plazo, que contribuya a disipar posibles dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública y genere confianza en la capacidad de crecimiento de la economía española.

El impacto asimétrico que ha tenido la pandemia en la evolución sectorial, hará que su recuperación también lo sea. El vigor que alcance dicha recuperación dependerá por tanto del grado en el que la crisis haya afectado a la oferta, en un contexto en el que, a pesar de las medidas puestas en marcha, no se ha podido evitar un fuerte impacto sobre el tejido empresarial, especialmente, sobre autónomos y empresarios individuales. También será decisiva la evolución de la demanda interna, afectada por las pérdidas de empleo, así como el ritmo de reactivación de las economías de los principales socios comerciales de España, necesaria para la recomposición efectiva de las cadenas de suministro y de la demanda exterior, especialmente importante en sectores como el turismo, particularmente castigado por la pandemia.

*Una recuperación
sectorial desincronizada*

Las previsiones del Gobierno apuntan a que la mayor parte de los sectores productivos recuperarán sus niveles de actividad entre 2021 y 2022, salvo aquellos más afectados por las medidas restrictivas puestas en marcha durante la crisis, como la hostelería, el transporte o las actividades recreativas, altamente dependientes del turismo. A este respecto, el Gobierno estima que la actividad turística podría recuperar en 2021 el 42 por 100 de su nivel precrisis, a medida que se vayan levantando las restricciones a los viajes internacionales, pero no será hasta el segundo semestre de 2022 cuando vuelva al nivel previo a la pandemia.

Muchos de los sectores confían en el impulso que otorgue el Plan de Recuperación, que les permitirá emprender iniciativas de modernización hacia una actividad más ecológica y digital. Surge, así la oportunidad de reflexionar y ofrecer una mirada estratégica sobre la transformación productiva de la economía española.

El fuerte golpe de la crisis sobre las actividades más relacionadas con el turismo, en las que España mantiene una mayor especialización productiva respecto a los países de su entorno, ha sido evidente. Sin embargo, no hay que olvidar que esta mayor especialización responde a claras ventajas competitivas de España en esos ámbitos.

Por consiguiente, la modernización de la actividad productiva española deberá atender a la doble necesidad de, por un lado, mantener e impulsar los segmentos más productivos de los sectores más afectados por la pandemia, con la de, por otro lado, fomentar el desarrollo de otras actividades, que mejoren la resiliencia de la economía de cara a futuras crisis.

Pero esto último ha de hacerse también de manera selectiva, procurando impulsar aquellos sectores que favorezcan aumentos de la productividad y mejoras en la calidad del empleo, haciendo especial hincapié en la industria —donde algunas ramas podrían mejorar su competitividad con mayores esfuerzos en innovación y eficiencia— pero también en determinados servicios en los que España ha mostrado una alta competitividad en los mercados internacionales, como los servicios de I+D, consultoría profesional y gestión, servicios técnicos, transporte o telecomunicaciones⁹⁶.

Asimismo, el refuerzo de la resiliencia de la economía española pasa por impulsar las actividades sanitarias y educativas, esenciales para la cohesión social y la equidad, lo que en última instancia afecta, igualmente, a la eficiencia productiva de la economía. En el caso particular de la educación, la mejora del capital humano favorece además el crecimiento de la productividad y el aumento del PIB potencial.

Las previsiones están expuestas, como ya se ha señalado, a un elevado nivel de incertidumbre, con riesgos a la baja asociados principalmente a la pandemia y a la

*Riesgos a la baja
asociados a la elevada
incertidumbre y papel
de la política económica*

implementación del Plan de Recuperación. La prolongación de la pandemia del COVID-19, ya sea por problemas de distribución o producción de las vacunas, o por una eventual cronificación de la enfermedad en el caso de que alguna variante del virus pudiera reducir la efectividad de las vacunas, podría acabar teniendo efectos permanentes

sobre el tejido productivo y el empleo, en término de destrucción de empresas y aumento del desempleo de larga duración, afectando a las posibilidades de crecimiento en el medio plazo. Por su parte, la AIREF señala la dificultad para estimar con el rigor necesario el impacto macroeconómico del Plan de Recuperación a lo largo del horizonte de previsión, ante la escasa información disponible sobre el calendario de ejecución de los fondos y el detalle de los proyectos de inversión y de reformas.

Además, las previsiones se enfrentan a un riesgo añadido, derivado de la aparición de cuellos de botella en las cadenas de producción de determinadas actividades industriales, que estarían relacionados con la escasez y encarecimiento de suministros en los mercados internacionales, especialmente en los segmentos de componentes tecnológicos y de metales, con el posible impacto sobre la inflación que podría adelantar un cambio en el signo de la política monetaria.

En cualquier caso, en un contexto marcado por el mantenimiento de unas condiciones de financiación excepcionalmente acomodaticias, una política fiscal netamente expansiva, y una previsible mejora del entorno internacional (en términos de crecimiento de la economía y el comercio mundiales, y de reducidas tensiones financieras), la recuperación de la economía española, en gran medida, va a depender, además de la reactivación del consumo y del turismo, del uso que se haga de los fondos del Plan

96 Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*.

de Recuperación. Asimismo, es preciso llevar a cabo reformas en todos aquellos ámbitos que permitan reducir los desequilibrios estructurales, tanto económicos como sociales, que lastran el crecimiento potencial de la economía española. Y para ello son necesarios amplios consensos políticos, apoyados tanto por el diálogo social, como por la participación activa de los agentes económicos y sociales.

3.2. ESTRATEGIAS DE LARGO PLAZO: INNOVACIÓN, TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y TRANSICIÓN ECOLÓGICA

Más allá del enorme reto que supone a corto plazo la necesidad de continuar sosteniendo la actividad y el empleo a la espera del proceso de recuperación, la economía española debe afrontar en paralelo desafíos de medio plazo que ya estaban presentes antes de la pandemia y que tienen que ver con su escaso crecimiento potencial, las elevadas tasas de desempleo y el alto nivel de desigualdad, todos ellos íntimamente interrelacionados.

Detrás del débil crecimiento potencial de la economía española está el escaso avance de la productividad, que resulta determinante para el progreso económico. En los últimos veinte años, el crecimiento de la productividad total de los factores en España ha sido bastante inferior al de los países de su entorno, debilidad que, a grandes rasgos, se ha venido atribuyendo a una menor inversión en capital humano y tecnológico.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha subrayado la importancia de contar con capacidad innovadora y con un desarrollo tecnológico y digital adecuado que puedan ofrecer nuevas oportunidades para el conjunto de la actividad productiva, así como para la creación de empleo de calidad. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español parece responder a esa necesidad y sienta las bases de la recuperación de la economía española. De hecho, el impulso en innovación, transformación digital y transición ecológica vienen siendo, desde hace tiempo, para este Consejo tres condicionantes fundamentales para el futuro de la economía española.

3.2.1. Innovación

La emergencia sanitaria creada por el COVID-19 ha puesto de relieve el papel central de la investigación, el desarrollo y la innovación en la lucha contra los efectos de la pandemia, y, además, a lo largo del año ha ido creciendo la concienciación sobre su importancia de cara a aumentar la resiliencia de las economías ante eventos como el acontecido en 2020.

Así, entre las primeras medidas de lucha contra la expansión de la enfermedad se contempló el refuerzo de la investigación e innovación relacionada con el COVID-19 desde el ámbito presupuestario y laboral⁹⁷. Pero la crisis también ha hecho aflorar

97 Entre las medidas urgentes y extraordinarias para reforzar la investigación en esta crisis, destacan los créditos extraordinarios (29,7 millones de euros) al CSIC y al Instituto de Salud Carlos III, la habili-

CUADRO I-13. INVERSIÓN EN I+D, 2010-2019
(Porcentaje del PIB)

Países	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
UE-27	1,97	2,02	2,08	2,10	2,11	2,13	2,12	2,15	2,18	2,20
Alemania	2,73	2,81	2,88	2,84	2,88	2,93	2,94	3,05	3,12	3,18
España	1,36	1,33	1,30	1,28	1,24	1,22	1,19	1,21	1,24	1,25
Francia	2,18	2,19	2,23	2,24	2,23	2,27	2,22	2,20	2,20	2,19
Italia	1,22	1,20	1,26	1,30	1,34	1,34	1,37	1,37	1,42	1,45
Portugal	1,54	1,46	1,38	1,32	1,29	1,24	1,28	1,32	1,35	1,40
Reino Unido	1,64	1,65	1,58	1,62	1,64	1,65	1,66	1,68	1,73	1,76
Estados Unidos	2,74	2,77	2,68	2,71	2,72	2,72	2,79	2,85	2,95	3,07
China	1,71	1,78	1,91	2,00	2,02	2,06	2,10	2,12	2,14	2,23
Japón	3,14	3,24	3,21	3,31	3,40	3,28	3,16	3,21	3,28	3,24
Corea del Sur	3,32	3,59	3,85	3,95	4,08	3,98	3,99	4,29	4,52	4,64

Fuente: elaborado a partir de Eurostat y OECDStat.

la insuficiencia del sistema de ciencia e innovación en sectores estratégicos y ha subrayado la pertinencia de desarrollar un sólido modelo de investigación tanto a nivel comunitario como español. De hecho, el CES ha venido subrayando la necesidad de reforzar la I+D+i en España, para compensar los recortes del gasto en I+D de los últimos años, una década perdida en términos de inversión en conocimiento en comparación no solo con las principales economías europeas sino, sobre todo, con los líderes mundiales.

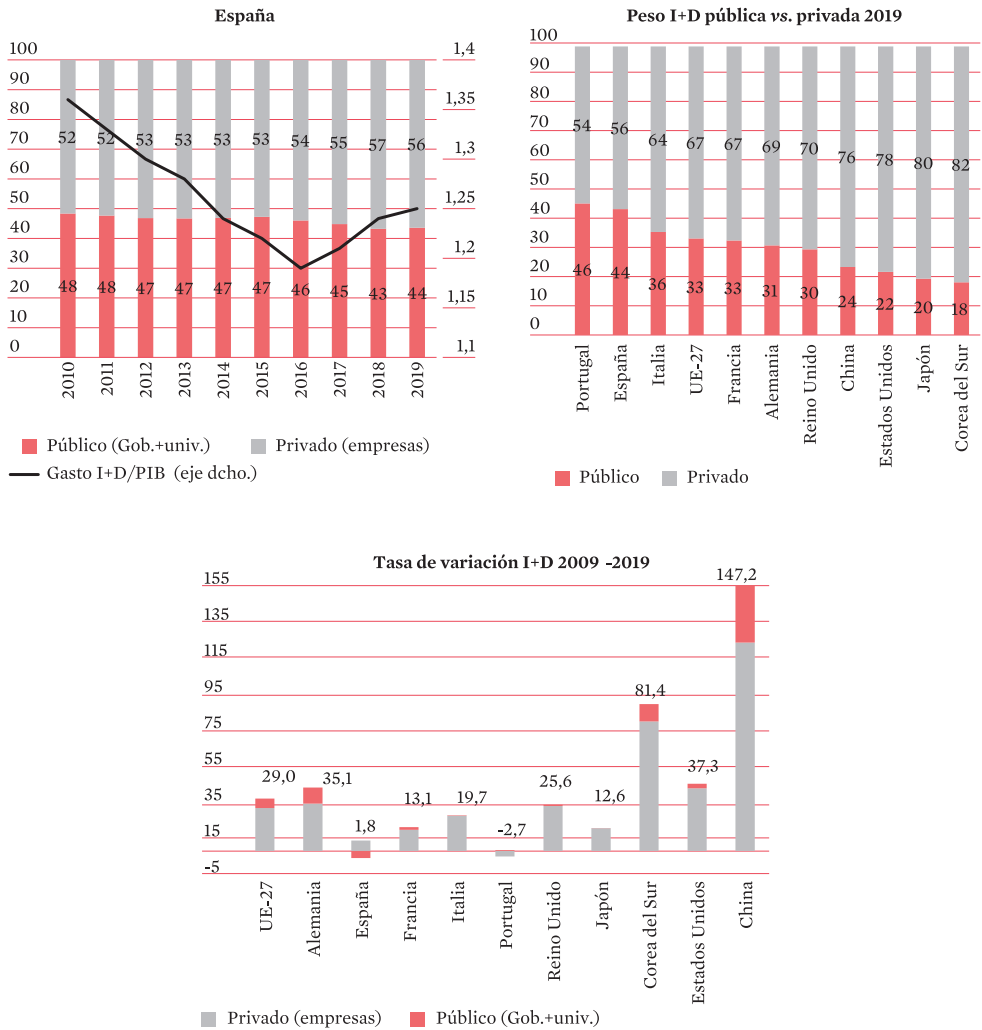
Según los últimos datos de la estadística del INE sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico, el gasto en I+D en términos absolutos fue de 15.572 millones de euros en 2019, un 4,2 por 100 más que el año anterior y el valor más alto desde 2008. Pero como porcentaje del PIB, ese gasto solo alcanzó el 1,25 por 100, 0,11 puntos por debajo del valor alcanzado hace diez años, y muy lejos del objetivo del 2 por 100 del PIB marcado en la Estrategia Europa 2020.

No obstante, durante la pandemia este porcentaje podría haber aumentado, como resultado no solo del mayor esfuerzo público en los ámbitos de la salud y la sanidad, sino también por el efecto que podría haber tenido el descenso del PIB (efecto denominador)⁹⁸. En sentido contrario, el gasto empresarial en I+D podría haberse visto afectado por el deterioro de la actividad productiva, la elevada incertidumbre o

tación de jornadas laborales extraordinarias, así como la autorización a la contratación de personal de investigación científica y técnica y de innovación relacionada con el COVID-19

⁹⁸ COTEC elabora un indicador adelantado del peso de la I+D sobre el PIB y ha indicado la posibilidad de que se dé ese efecto estadístico.

GRÁFICO I-10. INVERSIÓN EN I+D* PÚBLICA Y PRIVADA, 2009-2019



*En paridad de poder adquisitivo (2005).

Fuente: elaborado a partir de OCDE, *Science and Technology Indicators*.

las dificultades de acceso a la financiación, que se orientó prioritariamente a resolver problemas de liquidez empresarial.

En cuanto a la participación en el gasto en I+D en 2019, el mayor peso sobre el total correspondió al gasto de origen privado, que alcanzó el 56,4 por 100 y, aunque perdió cuatro décimas de punto respecto a 2018, ha ido ganando peso en los últimos diez años. En ese periodo, el gasto en I+D español habría aumentado, en términos constantes, solamente un 1,8 por 100, resultado de un crecimiento de la I+D empresarial del 5,8

por 100 y una caída del 4,0 por 100 de la I+D pública, revelando un fuerte contraste frente a la media europea y los países más avanzados.

Mientras, entre 2009 y 2019, el gasto en I+D de los Veintisiete avanzó un 29,0 por 100, con una aportación privada de 23,7 puntos a ese crecimiento, en economías como la surcoreana o la china despuntó, con crecimientos del 81,4 por 100 y del 147,2 por 100, respectivamente⁹⁹. Pese a los pequeños avances de los últimos ejercicios, esta comparación pone de manifiesto el enorme esfuerzo que le queda por hacer a la economía española en este terreno, donde además de reforzar la I+D pública necesita, sobre todo, un fuerte despegue de la I+D privada, en línea con el protagonismo que tiene en los países líderes en innovación.

De hecho, según los últimos datos disponibles del Marcador Europeo de Innovación¹⁰⁰, correspondientes a 2019, España sigue apareciendo como un innovador ‘moderado’, situándose por debajo de la media de la UE-27.

España, innovador moderado

En el marco del Semestre Europeo, se atribuía esa posición de España a factores como los bajos niveles de inversión en I+D, pública y privada; la insuficiente coordinación de los esfuerzos en innovación entre las distintas Administraciones, dificultada por la fragmentación regulatoria entre comunidades autónomas; la limitada absorción innovadora por parte de la pequeña empresa, o la oferta insuficiente de capacidades relacionadas con la innovación¹⁰¹.

Según los datos de la Encuesta de Innovación del INE para 2019, el gasto en actividades innovadoras aumentó un 3,8 por 100 respecto al año anterior. De modo que para el periodo 2017-2019, el 20,8 por 100 del tejido empresarial español fue innovador. Un 10,5 por 100 de las empresas introdujo innovaciones de producto, mientras que el 18,4 por 100 acometió innovaciones en sus procesos de negocio. En este terreno el tamaño empresarial es un factor determinante, puesto que casi la mitad de las grandes empresas (250 trabajadores o más) innovaron en el periodo 2017-2019, frente a solo el 20 por 100 de las empresas pequeñas y medianas (de 10 a 249 trabajadores)¹⁰².

Plan de choque por la ciencia y la innovación para hacer frente a la pandemia

Tras las primeras medidas aprobadas con carácter de urgencia para hacer frente al COVID-19, en julio se presentó el Plan de choque por la ciencia y la innovación, que comprometería 1.056 millones euros de inversión directa

99 En 2019, de entre los países de la OCDE con mayor intensidad en gasto en I+D respecto a su PIB (por encima del 3 por 100) solamente uno pertenece a la Unión Europea, Suecia con un 3,4 por 100, el resto son Israel (4,9 por 100), Corea del Sur (4,6 por 100) y Estados Unidos (3,1 por 100).

100 El Marcador Europeo de Innovación (*European Innovation Scoreboard*) es un indicador sintético que ofrece un panorama del rendimiento de la I+D+i en los Estados miembros de la Unión Europea.

101 Comisión Europea, Documento de Trabajo 508 final, *Informe País. España 2020*, 2020. Las mismas observaciones ya fueron subrayadas en el informe país del año anterior.

102 INE, Encuesta de Innovación, 2018. Empresas con gasto en actividades innovadoras por rama de actividad y por tipo de gasto.

en el sistema de ciencia e innovación, de los que aproximadamente una tercera parte se movilizarían ya en 2020 y el resto a lo largo de 2021.

El Plan se concentra en aquellas medidas de impacto de muy corto plazo con capacidad tractora para impulsar una recuperación rápida del sistema de ciencia e innovación y lo hace a través de tres ejes: uno de investigación e innovación en salud, donde quedarán integrados los recursos destinados a la convocatoria de proyectos de investigación frente a la pandemia y el Fondo COVID, y que prevé la reforma de la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación biomédica; otro de transformación del sistema de ciencia y atracción y retención de talento, donde se plantea la reforma de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la tecnología y la innovación, para crear una figura estable de entrada al personal investigador en el sistema público de ciencia español, aumentar la financiación para los grupos de investigación y prorrogar contratos; el tercer y último eje, de impulso a la I+D+i empresarial e industria de la ciencia, que prevé un aumento en las ayudas y los préstamos que serán gestionados por el Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI).

Este Plan de choque y las medidas incluidas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia pasaron a formar parte de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027. Es previsible, por tanto, que el esfuerzo presupuestario que implica este Plan sea complementado, al menos en los próximos cuatro años, con recursos provenientes del Fondo de Recuperación.

En efecto, en septiembre de 2020 se presentó la nueva Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021-2027, esta vez con el mismo horizonte temporal que el programa marco comunitario Horizonte Europa para facilitar la articulación de la política española con la europea en I+D+i y aprovechar las potenciales sinergias. La Estrategia incide en la necesidad de generar conocimiento y liderazgo científico, mejorando la situación del personal investigador y de las instituciones, incluidas la calidad de las infraestructuras y del equipamiento.

*Estrategia Española
de Ciencia, Tecnología
e Innovación 2021-2027*

Las dificultades surgidas durante la pandemia y la consideración de la I+D+i como herramienta fundamental de cara a la recuperación han determinado la configuración de la Estrategia en dos fases. La primera de ellas, hasta 2023, concentrará los esfuerzos en los ámbitos sanitarios, en la transición ecológica y en la digitalización. La segunda fase, de 2024 a 2027, tratará de consolidar la I+D+i como herramienta para el desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

La Estrategia plantea como objetivo que el gasto en I+D+i de España alcance el 2,12 por 100 del PIB en 2027 y, aunque supone un avance de un punto porcentual frente al gasto de 2019, podría calificarse de poco ambicioso puesto que la media de la UE-27 en 2019 ya era 2,14 por 100 y reflejaba además una marcada tendencia al alza. Además, la amplia mayoría de los Estados miembros se han hecho eco de la

necesidad de reforzar sus sistemas de ciencia y tecnología en el futuro, por lo que España continuará estando por debajo de sus principales socios y muy lejos de las economías líderes, con el consiguiente riesgo de divergencia en un entorno en el que crecientemente la innovación determina la capacidad competitiva de las economías.

En definitiva, resulta conveniente insistir¹⁰³ en que cualquier estrategia de I+D+i debe orientar con mayor precisión las inversiones, atendiendo a las necesidades y el potencial de los distintos sectores, además de impulsar la colaboración pública y privada, por ejemplo, en forma de plataformas tecnológicas sectoriales como punto de encuentro entre ofertantes de I+D+i. La innovación tecnológica depende fundamentalmente de la iniciativa económica de las empresas, pero se sustenta en la generación de conocimiento aplicado a la investigación y desarrollo tecnológico. Promover la interrelación plena entre el conjunto de agentes e instituciones, públicos y privados, que contribuyen directa o indirectamente a la generación, difusión y aplicación del conocimiento, resulta fundamental.

3.2.2. Digitalización de la economía española

La pandemia ha acelerado la transición digital de la economía española, ya que una parte importante de la actividad económica y social ha tenido que trasladarse a Internet dadas las limitaciones a la interacción física que ha exigido la situación sanitaria, de modo que el grado de penetración digital ha resultado determinante para afrontar y desenvolverse en una situación atípica.

Desde el primer estado de alarma y el confinamiento estricto de la población, empresas, personas trabajadoras, Administraciones públicas y la sociedad en general re-

La pandemia aceleró la digitalización

currieron rápida y, en muchos casos, improvisadamente a Internet para proseguir, en la medida de lo posible, con su actividad. Las empresas y los sectores con una mayor digitalización de su actividad pudieron reaccionar rápida-

mente ante la nueva situación, impulsando aún más sus relaciones telemáticas con proveedores, clientes o con la Administración y, algunas de ellas aplicaron medidas de teletrabajo para sus trabajadores, mitigando, en cierta medida, el impacto sobre su actividad y el empleo. De acuerdo con la EPA, se pasó de 700.000 teletrabajadores en 2019 a 2,63 millones en el segundo trimestre de 2020, aumentando su frecuencia sobre el total de asalariados del 4,2 al 17 por 100, es decir, cuatro veces más¹⁰⁴. Al cierre del

103 Informe CES 2/2015, *Situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*; Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*, que destacaba el nexo entre la innovación en la capacidad competitiva de las exportaciones de servicios; o más recientemente, Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

104 Esta dinámica se explica casi exclusivamente por el teletrabajadores asalariados, ya que en el empleo por cuenta propia, el trabajo, ocasional o habitual, en el domicilio ya suponía antes del COVID-19 una parte considerable del total de los ocupados, con una trayectoria además creciente en los últimos quince años, y no se habría dado ningún cambio apreciable en 2020.

año, el volumen se situaba casi en 2 millones de personas, un 12,2 por 100 del total asalariado.

Empresas y ciudadanos intensificaron sus relaciones con las Administraciones públicas, poniendo a prueba las verdaderas capacidades digitales de la Administración, terreno en el que España siempre había destacado en las comparaciones con los países de su entorno, aunque fundamentalmente por el buen funcionamiento de la Agencia Tributaria. Sin embargo, surgieron algunas dificultades en determinados ámbitos, como en la Sede Electrónica de la Seguridad Social, que llegó a saturarse en varias ocasiones, dificultando la tramitación de las prestaciones.

Asimismo, en los meses de confinamiento más estricto, la educación a distancia a través de medios digitales fue la única alternativa disponible. En ese periodo, el 59 por 100 de los niños tuvieron contacto *online* diario con sus profesores para realizar tareas escolares. El correo electrónico destacó como herramienta más utilizada para la comunicación entre profesores y alumnos, frente al uso de plataformas digitales escolares específicas¹⁰⁵.

Además, los hogares sortearon las dificultades que suponía el confinamiento para realizar sus compras incrementando su consumo *online*. También la pandemia permitió el despegue definitivo en España de muchas plataformas de ocio *online*, y se recurrió intensivamente a las tecnologías digitales para evitar que el distanciamiento físico se tradujera en un alejamiento social, con un incremento de las videoconferencias y la comunicación a través de Internet y de las redes sociales.

Pero esta misma aceleración de la digitalización sacó a la luz los principales problemas y estrangulamientos que afectan a la transformación digital en España, que se tradujeron en importantes diferencias a la hora de contar con Internet para poder solventar la situación. Tanto la persistencia de brechas digitales —sobre las que el CES ha venido insistiendo en distintas ediciones de esta Memoria— entre territorios, entre hogares o personas con distintas situaciones socioeconómicas o entre distintos tamaños empresariales, como el evidente retraso en capacidades digitales por parte del capital humano o en la creación y/o atracción de talento digital, han resultado determinantes para el desigual acceso y uso de las redes a la hora de hacer frente a la crisis.

Aunque los resultados del DESI para 2020 posicionen a España en undécimo lugar respecto a sus socios comunitarios, ese desempeño medio aparentemente favorable diluye los problemas anteriormente señalados, pero que se ponen de manifiesto, por ejemplo, cuando la comparación se realiza con los logros alcanzados por los tres Estados miembros de mejor desempeño en cada dimensión (cuadro I-14). De hecho, el uso

Principales problemas de la digitalización en España

105 Comisión Europea, JRC Science for Policy Report, *How families handled emergency remote schooling during the COVID-19 lockdown in spring 2020*, 2020.

CUADRO I-14. DESEMPEÑO DE ESPAÑA EN LAS DISTINTAS DIMENSIONES DEL DESI, 2020

Dimensión	Subdimensión	Indicadores		
		España	UE-28	3 mejores
1. Conectividad	1.a.1. Implantación banda ancha fija (% hogares)	77,9	77,6	94,2
	1.a.2. Implantación banda ancha al menos de 100 Mbps (% hogares)	52,9	25,9	58,1
	1.b.1. Cobertura banda ancha fija de nueva generación (NGA) (% hogares)	89,8	85,8	99,7
	1.b.2. Cobertura redes muy alta capacidad (VHCN) (% hogares)	89,0	44,0	95,0
	1.c.1. Cobertura 4G (% hogares, media de operadores)	95,1	96,5	99,9
	1.c.2. Implantación banda ancha móvil (abonos/100 personas)	99,3	100,2	160,8
	1.c.3. Preparación 5G (% del total del espectro 5G armonizado)	30,0	20,5	64,8
	1. Conectividad (índice 0 a 25). Posición España: 5. ^a	15,2	12,5	16,1
2. Capital humano	2.a.1. Competencias digitales, al menos nivel básico (% personas)	57,2	58,3	76,6
	2.a.2. Competencias digitales por encima del nivel básico (% personas)	36,1	33,3	49,5
	2.a.3. Conocimiento software, al menos nivel básico (% personas)	59,3	60,6	77,5
	2.b.1. Especialistas en TIC (% total empleo)	3,2	3,9	6,0
	2.b.2. Especialistas en TIC mujeres (% empleo femenino)	1,1	1,4	2,9
	2.b.3. Graduados TIC (% total graduados)	4,0	3,6	7,5
	2. Capital humano (índice de 0 a 25). Posición España: 16. ^a	11,9	12,3	18,0
3. Uso de Internet	3.a.1. Personas que nunca han utilizado Internet (% personas)	8,4	9,5	2,0
	3.a.2. Usuarios de Internet (% personas)	87,7	85,3	95,4
	3.b.1. Noticias online (% usuarios Internet)	78,4	72,2	91,2
	3.b.2. Música, vídeos y juegos (% usuarios Internet)	85,6	80,6	92,7
	3.b.3. Vídeo a demanda (% usuarios Internet)	39,4	31,1	58,0
	3.b.4. Videollamadas (% usuarios Internet)	60,7	59,8	81,4
	3.b.5. Redes sociales (% usuarios Internet)	64,6	64,9	84,2
	3.b.6. Cursos online (% usuarios Internet)	16,4	11,2	20,2
	3.c.1. Banca (% usuarios Internet)	60,5	66,0	94,4
	3.c.2. Compras (% usuarios Internet)	63,8	71,5	87,1
	3.c.3. Ventas online (% usuarios Internet)	15,5	22,6	35,5
	3. Uso de Internet (índice de 0 a 15). Posición España: 11. ^a	9,1	8,7	11,4
4. Integración de la tecnología digital	4.a.1. Intercambio electrónico de información (% empresas)	43,0	34,4	50,1
	4.a.2. Redes sociales (% empresas)	29,4	25,2	43,7
	4.a.3. Macrodatos (% empresas)	10,7	12,3	22,3
	4.a.4. Nube (% empresas)	16,3	17,8	45,1
	4.b.1. Pymes realizan ventas en línea (% pymes)	18,6	17,5	32,7
	4.b.2. Volumen negocios comercio electrónico (% volumen negocios pymes)	9,2	11,1	22,5
	4.b.3. Venta transfronteriza en línea (% pymes)	7,4	8,4	16,2
	4. Integración tecnología digital (índice de 0 a 20). Posición España: 13. ^a	8,2	8,3	13,0
5. Servicios públicos digitales	5.a.1. Usuarios administración electrónica (% usuarios Internet que necesitan presentar formularios)	81,9	67,3	92,9
	5.a.2. Formularios precompilados (puntuación 0 a 100)	80,3	59,4	92,6
	5.a.3. Completado de servicios en línea (puntuación 0 a 100)	95,8	89,8	99,1
	5.a.4. Servicios públicos digitales (puntuación 0 a 100 incluidos nacionales y transfronterizos)	93,2	87,6	99,7
	5.a.5. Datos abiertos (% puntuación máxima)	89,8	65,9	90,0
	5. Servicios públicos digitales (índice de 0 a 15). Posición España: 2. ^a	13,1	10,1	13,2
Total DESI (índice ponderado de 0 a 100). Posición España: 11. ^a		57,5	52,6	70,4

Nota: en la columna «3 mejores», se recoge la media aritmética de los resultados obtenidos por los tres Estados miembros con mejor desempeño en cada dimensión.

Fuente: elaborado a partir de Comisión Europea, *Digital Economy and Society Index* 2020.

de las tecnologías digitales en España resulta escaso respecto a su potencial y queda muy lejos del realizado por las potencias mundiales que lideran la transformación digital.

Aunque, en líneas generales, los datos correspondientes a 2020 arrojan un rendimiento especialmente positivo en términos de conectividad, gracias a la amplia disponibilidad de redes de banda ancha fija y móvil rápidas y ultrarrápidas y al aumento de su implantación —que además han soportado una intensificación de su uso desde el inicio de la pandemia—, continúan existiendo zonas rurales y remotas con un acceso a la red aún precario. En efecto, una parte importante del territorio español no cuenta con una conectividad digital fiable y de calidad, principalmente en el ámbito rural, lo que dificulta la actividad *online* de muchos sectores, en especial del primario, y de las pymes, muy presentes en el entorno rural. La carencia de unas infraestructuras de calidad en el medio rural supone una barrera añadida a la hora de garantizar la igualdad de oportunidades educativas y laborales, principalmente entre los jóvenes. Además, los desarrollos en este ámbito tendrán que responder a las exigencias de la nueva realidad rural y urbana surgida ante la pandemia

Por otra parte, factores como la edad, el nivel educativo, el nivel de renta o el género de los usuarios continúan explicando las significativas diferencias que se dan en el uso de Internet. De hecho, llama la atención que el 6,8 por 100 de la población española entre 16 y 74 años, es decir, algo más de 2 millones de personas, no accedieron a Internet en 2020. Estas diferencias se han hecho más patentes durante la crisis sanitaria y pueden dar lugar a situaciones de exclusión digital, extendiéndose a otros ámbitos como el educativo, el de la salud, o al acceso a todo tipo de servicios públicos o privados, como los financieros, amplificando las desigualdades existentes en el conjunto de la sociedad; y redoblando esa situación en el caso de los hogares residentes en el ámbito rural.

El DESI 2020 destaca dos dimensiones en las que España debería mejorar, especialmente tras el COVID-19: la referida al capital humano y a la integración de la tecnología digital. En ambas se sitúa por debajo de la media europea, especialmente en la primera, y en lo que se refiere a las pymes, en la segunda.

El capital humano en sus múltiples dimensiones es uno de los puntos débiles de la digitalización en España. Durante la pandemia, la resiliencia que ha mostrado el empleo en parte gracias al teletrabajo revela el potencial que ofrece la digitalización de muchas ocupaciones. Pero también habría evidenciado lo retrasada que se encuentra España en capacidades digitales sofisticadas y en creación y/o atracción de talento digital, así como en el papel de la mujer en este terreno. Esto plantea riesgos en un doble sentido: la mayor exposición de algunos trabajos a una eventual sustitución y, sobre todo, la necesidad de impulsar una fuerte adaptación de las personas a los cambios provocados por la digitalización

Capital humano: punto débil de la digitalización en España

en los contenidos de las ocupaciones. Por tanto, se debe procurar mitigar, en la medida de lo posible, su impacto sobre el empleo y tratar de que la transición digital «no deje a nadie atrás»¹⁰⁶.

Pero, además, las tecnologías digitales transforman radicalmente la demanda de trabajo, aunque también estas tecnologías pueden ser una potente herramienta en la transformación de la oferta, donde se abren nuevos recursos para la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida. Así, para toda la población activa, es ya imprescindible su capacitación digital, lo que requiere un fuerte impulso en las políticas activas de empleo. Se necesitan competencias específicas y permanentemente actualizadas, incluidas algunas de carácter transversal (*soft skills*).

Asimismo, en España, pymes y autónomos continuaban mostrando en 2020 un importante retraso en cuanto a su transformación digital frente a las empresas de mayor

*El retraso digital
de pymes y autónomos*

tamaño, tanto en el uso de herramientas digitales básicas como, sobre todo, en cuanto a las tecnologías más avanzadas (gráfico I-11) El retraso de las pymes españolas en el uso de las transformaciones digitales más transformadoras

puede afectar a su capacidad competitiva en el futuro y, por ende, a su capacidad de crecimiento y de creación de empleo.

Falta de recursos financieros, escasas habilidades digitales, incluidas las de sus equipos directivos, existencia de obstáculos normativos o escasa visibilidad de las ventajas de la digitalización para el pequeño tejido empresarial son los factores generalmente aducidos para explicar el retraso digital de las pymes. De hecho, entre las primeras medidas de urgencia para hacer frente a la pandemia, fue la puesta en marcha del Plan Acelera-PYME, para apoyarlas en su desarrollo digital, ayudar a la creación de soluciones tecnológicas y facilitar la financiación de las actuaciones concretas de digitalización de las pymes y de las soluciones de teletrabajo¹⁰⁷.

En todo caso, cabe recordar que la transformación digital de una gran parte de la actividad productiva supondrá una transición hacia una economía menos física, donde tendrán que convivir antiguos modelos de negocio con nuevos modelos digitales altamente competitivos. Esta mutación sectorial puede dar lugar a problemas de transición o de ajuste para el tejido empresarial, sobre todo si se tiene en cuenta la rapidez y el nivel de inversión que conlleva, por lo que se debe garantizar que se produce bajo unas reglas de juego equilibradas (*level playing field*).

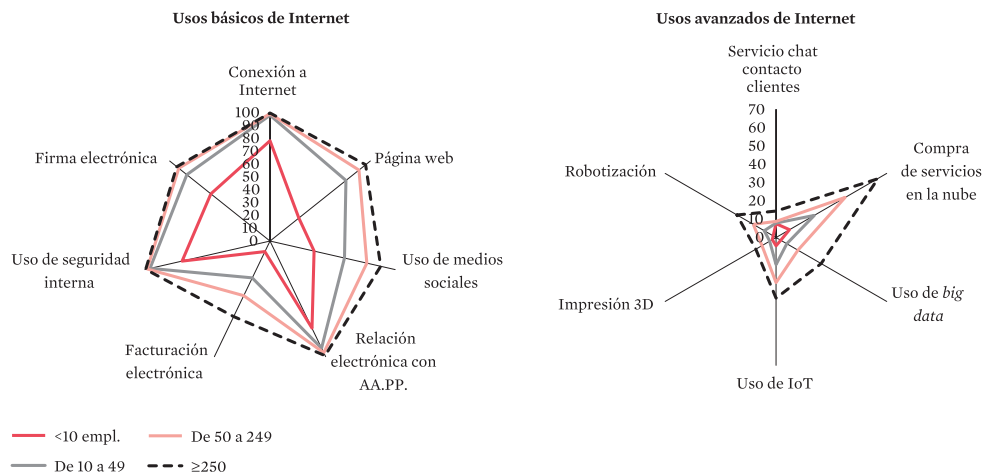
*Estrategia España
Digital 2025*

Por todo lo anterior, desde hace tiempo resultaba necesario contar con una estrategia digital, necesidad que se agudizó con la crisis del COVID-19. En julio de 2020, el Gobierno presentó el plan «España Digital 2025»,

106 A Strong Social Europe for Just Transitions, COM (2020) 14 final.

107 Este Plan quedaría integrado en el Plan de Digitalización de pymes 2021-2025, presentado el 27 de enero de 2021.

GRÁFICO I-11. CONEXIÓN A INTERNET Y USOS POR TAMAÑO EMPRESARIAL EN ESPAÑA, I TRIM. 2020
(Porcentaje de respuestas positivas)



Fuente: INE, Encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico en las empresas. En uso de *big data* es de 2019.

orientado a impulsar durante los próximos cinco años el proceso de transformación digital del país (cuadro I-15)¹⁰⁸.

Se prevé que la estrategia España Digital 2025 cuente con el apoyo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹⁰⁹. Allí se recoge el objetivo de destinar a la transición digital una tercera parte de los recursos recibidos en forma de transferencias procedentes del Plan de Recuperación y Resiliencia europeo.

Consciente de que la crisis originada por la pandemia había elevado el interés sobre el papel que están desempeñando las nuevas tecnologías digitales y el que deberían tener, tanto en la lucha contra la enfermedad como en la fase de recuperación de las economías, a principios de 2021, este Consejo consideró conveniente volver a manifestarse respecto al proceso de digitalización de la economía en su Informe 1/2021, *La digitalización de la economía*, donde además, recoge su opinión sobre la estrategia España Digital 2025 y valora su perspectiva de desarrollo en el marco del Plan de Recuperación y Resiliencia, partiendo de la consideración de que ningún resultado ni riesgo derivado de la digitalización está predeterminado y que, por tanto, depende de cómo España afronte dicho desafío (recuadro I-10). Además, el CES hace hincapié en la doble necesidad de mejorar el grado de digitalización en términos absolutos y de acelerar el proceso de digitalización de manera convergente e inclusiva, es decir, tratando de cerrar las distintas brechas digitales.

*Informe 1/2021 del CES
sobre la digitalización
de la economía*

¹⁰⁸ Véase Gobierno de España, *España Digital 2025*, julio de 2020.

¹⁰⁹ Gobierno de España, *España puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, octubre de 2020.

CUADRO I-15. ESPAÑA DIGITAL 2025, OBJETIVOS Y METAS

Eje de actuación	Objetivo clave	Indicador	Situación en 2020	Meta en 2025
1. Conectividad digital	Garantizar una conectividad digital adecuada para toda la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas.	Población con cobertura de 100 Mbps.	89%	100%
2. Impulso de la tecnología 5G	Seguir liderando el despliegue de la tecnología 5G en Europa e incentivar su contribución al aumento de la productividad económica, al progreso social y a la vertebración territorial.	Espectro radioeléctrico para 5G.	30%	100%
3. Competencias digitales	Reforzar las competencias digitales de trabajadores y del conjunto de la ciudadanía, con énfasis en las necesidades del mercado laboral y cerrar la brecha digital en la educación.	Personas con competencias digitales básicas.	57%	80% y de ellas 50% mujeres
4. Ciberseguridad	Reforzar la capacidad española en ciberseguridad gracias al polo de actividad empresarial que supone el entorno del INCIBE.	Especialistas en ciberseguridad, IA y datos.	-	aumento 20.000
5. Transformación digital del sector público	Impulsar la digitalización, especialmente en empleo, justicia o políticas sociales. Simplificar y personalizar la relación de ciudadanía y empresas con AAPP.	Servicios públicos disponibles con app móvil.	< 10%	50%
6. Transformación digital de la empresa y emprendimiento digital	Acelerar con especial atención a micropymes y <i>start ups</i> .	Contribución del comercio electrónico al volumen de negocio de pymes.	< 10%	25%
7. Digitalización del modelo productivo	Proyectos tractores de transformación digital en sectores económicos estratégicos –agroalimentario, movilidad, salud, turismo, comercio o energía–.	Reducción de emisiones de CO ₂ por efecto de la digitalización.	< 10%	10%
8. España como polo de atracción de inversiones y talento del sector audiovisual	Mejorar posibilidades para generar negocio y puestos de trabajo.	Producción audiovisual.	-	aumento 30%
9. Economía del dato e inteligencia artificial	Transitar hacia la economía del dato garantizando seguridad y privacidad y aprovechando las oportunidades de la IA.	Empresas que usan IA y <i>big data</i> .	< 15%	25%
10. Derechos digitales	Garantizar derechos en el nuevo entorno digital, y en particular, derechos laborales, de consumidores, de ciudadanos y de empresas.	Carta nacional de derechos digitales.	No	Sí

Fuente: Gobierno de España, *España Digital 2025*, julio de 2020.

RECUADRO I-10. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL CES SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

- Para extraer todo el potencial de la digitalización, resulta esencial una adecuada explotación de las fortalezas, siendo la más evidente la amplia cobertura que ofrecen las infraestructuras de comunicaciones; la presencia de grandes empresas digitalizadas o de ecosistemas digitales con efecto tractor sobre el conjunto de la actividad. Asimismo, se debe combinar la inversión en TIC, inteligencia artificial y otras innovaciones disruptivas, con la inversión en activos intangibles, ya que España está muy rezagada en este tipo de activos.
- Para mejorar la cohesión territorial, se debe garantizar la misma capacidad de las redes de telecomunicaciones de alta velocidad y que el despliegue se acompañe del correspondiente al 5G, para evitar nuevas brechas entre territorios.
- Para garantizar una digitalización inclusiva, el proceso debe acompañarse de otras medidas en el terreno de las políticas del bienestar y la protección social, para garantizar la igualdad de oportunidades y de capacidad de acceso a las redes para todos los grupos sociales.
- Para lograr la capacitación digital de las personas trabajadoras, se deben impulsar las políticas activas de empleo, promover competencias específicas digitales y permanentemente actualizadas, con un aprendizaje a lo largo de la vida. Además de impulsar el número de profesionales TIC, se deben elevar también los contenidos y capacitaciones profesionales asociados a la tecnología digital avanzada en todos los campos de estudio.
- Para facilitar una adecuada gobernanza de las estrategias de adaptación tecnológica de las empresas se debe contar con la participación de los agentes sociales y la negociación colectiva. En todo caso, resulta conveniente seguir impulsando medidas para la adaptación a los nuevos entornos laborales en defensa del empleo.
- Para que España pueda beneficiarse de las ventajas de la transformación digital, la digitalización de las pymes y autónomos debe constituir una prioridad máxima de la política económica, dado su elevado peso en el tejido empresarial español.
- Para integrar la digitalización en los diferentes sectores productivos se necesita actuar de manera quirúrgica, ya que no todos los sectores pueden o necesitan integrar las mismas tecnologías digitales en su actividad, ni todas las tecnologías han alcanzado un grado de desarrollo o madurez suficientes para su aplicación.
- Para que la digitalización facilite la vertebración del territorio y promueva la cohesión social, debe ofrecer acceso a toda la oferta de servicios públicos, asegurando su interoperabilidad y coordinación; evitando la dispersión de competencias digitales entre los diferentes organismos y las duplicidades en la gestión, asegurando en todo momento la unidad de mercado.
- Para que la Estrategia España Digital 2025 tenga éxito, debe ser de medio y largo plazo, sometida a una evaluación continuada de su eficacia y eficiencia, para revisar en su caso sus metas o para adecuarse a nuevos retos; esos nuevos retos deberían tratar de situar a España como referente en algunos ámbitos específicos como la inteligencia artificial, la ciberseguridad, la economía del dato, la computación cuántica o la garantía de derechos digitales, lo que redundaría, además, en una menor dependencia tecnológica.

RECUADRO I-10. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL CES SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA (*continuación*)

- Para garantizar el buen aprovechamiento de los recursos del PRR europeo, de debe articular una buena gobernanza, impulsando la colaboración y coordinación entre el conjunto de Administraciones públicas, el sector privado y los interlocutores sociales, para potenciar sinergias efectivas e identificar y desarrollar proyectos de inversión de elevada rentabilidad económica y social a largo plazo. Los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES) constituyen un instrumento clave.

Fuente: elaborado a partir del Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

Todo ello con el objetivo de aprovechar las oportunidades que esta transición ofrece a la economía española y a la sociedad en su conjunto; en concreto, para establecer un patrón de crecimiento más equilibrado y sostenible, que favorezca una composición sectorial de la actividad productiva de mayor valor añadido y capacidad innovadora, con el objetivo de situar a España entre las economías líderes en este terreno. Esto es, una transformación productiva amplia, tanto en términos de crecimiento como de empleo, que tiene en los fondos europeos y en la oleada de innovaciones que se vislumbran en el horizonte una enorme oportunidad. La digitalización es, sin lugar a dudas, la palanca más apropiada para impulsar esa transformación estructural de la economía, por lo que la opinión del CES, en su función consultiva, deviene fundamental en los desarrollos normativos que se produzcan en el marco del Plan de Recuperación, así como de la propia Estrategia España Digital 2025.

3.2.3. Transición ecológica

El año 2020 se iniciaba con la Declaración de Emergencia Climática y Ambiental, para situar la agenda climática y ambiental en el centro de la acción de Gobierno. Pese a que la irrupción de la pandemia concentró los esfuerzos de las políticas públicas, durante 2020 continuó el desarrollo normativo y estratégico orientado a lograr una transición ecológica que permita avanzar hacia una economía limpia y sostenible, tanto desde una perspectiva de cambio de paradigma energético como respecto al uso eficiente de los recursos.

De hecho, tras la aprobación y remisión a la Comisión Europea del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030) en marzo, se remitió a las Cortes en mayo el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, en septiembre se aprobó el Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030) y en noviembre se publicaron la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo y la Estrategia de Transición Justa, con la firma de algunos acuerdos concretos como el de Transición Energética en centrales térmicas o el Acuerdo Marco de Minería.

La transición ecológica es uno de los cuatro ejes transversales sobre los que se apoya el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia, que apuesta por un cambio hacia la descarbonización de la economía y la protección y conservación de los bienes naturales. La pandemia ha servido para avanzar en la incorporación de un nuevo paradigma de sostenibilidad, desde el reconocimiento de que tanto la crisis ambiental asociada al cambio climático como la pérdida de biodiversidad generan elevados costes sociales y económicos y agravan los riesgos sanitarios y geoestratégicos. Este apartado recoge las principales iniciativas que dan forma a la transición ecológica en términos de reducción de emisiones, transición energética y economía circular, abordándose en el capítulo III el análisis de los aspectos ambientales más ligados a la calidad de vida de los ciudadanos.

A la hora de abordar este reto, cabe partir de una visión preliminar del estado de situación de España en este terreno, seleccionándose para ello algunos indicadores procedentes de Eurostat, representativos de los ámbitos de transición energética y cambio climático, economía circular y biodiversidad, que reflejen la evolución entre 2010 y 2019 de España en una perspectiva europea¹¹⁰.

*Valoración del estado
de situación en España*

En términos de transición energética se observan progresos en la reducción de la intensidad de emisiones GEI o en el consumo final de energía, si bien otros, como la dependencia energética o la diversificación del transporte, suponen retos para España. En el ámbito de economía circular, la productividad de los recursos o el consumo interno de materiales muestran una trayectoria favorable, frente a la tasa de dependencia material de terceros países, la de reciclaje o la circularidad de los materiales, cuya tendencia y posición en relación a la media europea son mejorables. Respecto a los indicadores de biodiversidad y protección ambiental, las superficies tanto marina como terrestre, incluida en la Red Natura 2000, reflejan avances, pese a que el gasto en protección ambiental sigue a la baja, cuando España debe afrontar problemas tan acuciantes como la erosión y pérdida de suelo, o el declive del número de aves silvestres (cuadro I-16).

Durante 2020 se celebraron numerosos encuentros internacionales¹¹¹ que reconocen y enfatizan la pérdida acelerada de riqueza natural a escala global, presentándose en el marco de la Conferencia de las partes de la Convención UN de Diversidad Biológica la Coalición de líderes por la biodiversidad, propuesta firmada por 75 países (entre ellos España), como señal de que una nueva visión sobre la biodiversidad está cobrando impulso; este pacto contiene actuaciones concretas para la transición hacia la producción y el consumo sostenibles, la incorporación de la biodiversidad en las cuentas nacionales, o la lucha contra delitos ambientales.

¹¹⁰ No en todos los casos ha sido posible obtener información actualizada.

¹¹¹ Entre ellas la XIII Conferencia de las Partes de la Convención de especies migratorias y animales salvajes, el Foro Mundial de la Biodiversidad, el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN 2020, o la 15.ª Conferencia de las partes de la Convención de Naciones Unidas de Diversidad Biológica (CDB).

CUADRO I-16. INDICADORES DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA ESPAÑA Y UE-27, 2010-2019

	UE-27		España	
Transición energética y cambio climático	2010	2019	2010	2019
<i>Emisiones GEI</i>				
Intensidad emisiones actividades económicas NACE (gr/euros precios corrientes)	355,73	244,33	296,37	225,67
Emisión media CO ₂ nuevos vehículos pasajeros (gr CO ₂ /km)	139,6	122,2	137,9	121,3
<i>Impulsores</i>				
Consumo final de energía (Tep per cápita)	2,32	2,20	1,92	1,83
Consumo de combustibles fósiles sobre energía bruta disponible (%)	75,4	71,4	77,9	74,1
Dependencia energética (%)	55,7	60,6	77	74,9
<i>Diversificación del transporte</i>				
Pasajeros (% tren y autobús)	16,9	17,2	17,7	15,1
Carga (% tren y cursos fluviales)	25,4	23,7	4,6	4,8
Tasa combustibles fósiles en energía bruta disponible (%)	75,4	71,4	77,9	74,1
Tasa de depósito de residuos en vertedero –excl. minerales– (%)	27	24 (2016)	51	45 (2016)
Area Agrícola Utilizada (AAU, % agricultura intensiva)	33,3	36,3 (2017)	33,5	41,9 (2017)
<i>Mitigación</i>				
Generación de renovables (%)	14,42	19,73	13,83	18,35
Eficiencia energética (2005=100)	97,4	90,3	90,3	88,7
<i>Impacto y adaptación</i>				
<i>Nutrientes en superficies agrícolas (kg/ha)</i>				
Nitrógeno	46,2	44,4 (2014)	35,2	49,3 (2017)
Fósforo	1,7	0,8 (2014)	3,2	8,3 (2017)
Productividad del agua (euros/m ³)			30,4	35,3 (2016)
Índice explotación agua (% agua disponible largo plazo)	6,3	8,4 (2017)	15,21	23,7 (2017)
Economía circular	2010	2019	2010	2019
Uso circular de los materiales (tasa)*	10,7	11,9	10,4	10,2
Productividad de los recursos (eur/kg)	1,72	2,19	1,82	2,92
Consumo interno de materiales (ton/hab)	15,26	14,22	11,11	9,04
Dependencia (% importación materiales)	22,8	23,9	32,6	42,5
Generación de residuos (kg/hab)	5.017	5.212 (2018)	2.953	2.945(2018)
Gestión de residuos (kg/hab)	4.062	4.014 (2018)	2.686	1.680 (2018)
Reciclado (kg/hab)	1.609	1.688 (2018)	1.596	963 (2018)
Comercio residuos reciclables terceros países (exp-imp) (MMton)	16,45	16,59	-1,29	-0,42
Indicadores de biodiversidad y protección ambiental	2010	2019	2010	2019
Índice aves silvestres comunes (2000=100)			83 (2011)	77 (2017)
Superficie de lugares marinos designados en Red Natura 2000 (%)	3 (2013)	8	1 (2011)	8
Superficie de lugares terrestres designados en Red Natura 2000 (%)	18 (2013)	19	27 (2011)	27
Productividad de superficie artificial (PIB en MM PPS/km ² sup artificial)	74 (2009)		71,8 (2009)	71,9 (2015)
Gasto en protección ambiental (% PIB)	2	1,9	1,7	1,6 (2018)

CUADRO I-16. INDICADORES DE TRANSICIÓN ECOLÓGICA ESPAÑA Y UE-27, 2010-2019
(continuación)

	UE-27		España	
Superficie agricultura ecológica (% AAU)	5,8 (2012)	8,5	6,7	9,6
Estimación de erosión hídrica, severa sup. agrícolas, bosques y áreas seminaturales (%)	5,3	5,3 (2016)	8,8	9 (2016)
Pérdida de suelo estimada en sup. agrícolas y pastos (ton/ha/año)	3,4	3,4 (2016)	5,4	4,6 (2016)
Emisiones de amonio procedentes agricultura (% total)	90,2	90,5 (2018)	94,4	95,1 (2018)
Población conectada a tratamiento aguas residuales (%)			96,4 (2014)	96,5 (2016)
Índice eco-innovación (UE = 100)	100	100	105	104

* uso circular de los materiales: residuos reciclados en plantas de recuperación nacionales menos residuos importados destinados a recuperación más residuos exportados destinados a recuperación en terceros países.
Fuente: Eurostat (datos extraídos el 19/04/2021).

En línea con la Estrategia Europea sobre Biodiversidad 2030, el Gobierno español ha fijado la publicación de un nuevo Plan Estratégico de Patrimonio Natural y Biodiversidad (en proceso de consulta pública), que entre otros aspectos contempla la recuperación de 20.000 ha de humedales. La Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas, aprobada en octubre de 2020, también será una herramienta para identificar, conservar y recuperar los ecosistemas dañados en el territorio español y conectarlos entre sí. Por su parte, los planes hidrológicos (cuyo tercer ciclo deberá estar completado a finales de 2021) incluirán medidas para avanzar hacia la conservación de los hábitats y especies ligados al agua, aplicándose en los ríos, importantes conectores de los ecosistemas, medidas de restauración ecológica.

La AEMET clasificó el año 2020 como el más cálido desde el comienzo de la serie en 1961, al superarse en 1 °C la temperatura media del periodo de referencia (1981-2010)¹¹². Este comportamiento se registró también a escala global, incidiendo en una aceleración del aumento anual del nivel medio del mar, que alcanzó 2,9 mm/año entre 1993 y 2019. De acuerdo con lo comprometido en el Acuerdo de París, en 2020 se presentarían los planes nacionales de acción climática o contribuciones determinadas a nivel nacional (NCD), orientadas a alcanzar la neutralidad climática en 2050¹¹³. En el plan español, el objetivo a 2030 para el conjunto de la economía española es reducir en al menos un 23 por 100 las emisiones GEI respecto a 1990 para alcanzar en 2050 la neutralidad climática, es decir, que se emita una cantidad de GEI que los sumideros puedan absorber. Todo un reto,

*La reducción
de emisiones en el Plan
Nacional Integrado
de Energía y Clima*

112 Tendencia que afecta a un aumento de la irregularidad espacio-temporal de las precipitaciones, provocando periodos de sequía meteorológica con efectos sobre la actividad agrícola y la disponibilidad hídrica. Entre 1981 y 2010 el ritmo era de solo 1,7 mm/año (AEMET, *Informe sobre el estado del clima en España, 2020*; y *Balance climático, 2020*).

113 En 2014 el Quinto Informe de Evaluación del Panel Internacional de Cambio Climático (IPCC) confirmó la relación entre cambio climático y emisión de gases con efecto invernadero (GEI) de origen antrópico, proponiendo su reducción «de forma sustancial y sostenida», lo que se consolidaba un año después mediante el Acuerdo de París, adoptado por 196 Estados Parte y jurídicamente vinculante, que establecía medidas para limitar el calentamiento global a 1,5 °C respecto a los niveles preindustriales.

teniendo en cuenta que en 2019 las emisiones brutas GEI registradas en España superaban en un 8,5 por 100 las de 1990¹¹⁴.

La principal herramienta para regular las emisiones GEI de la industria, el sector de generación eléctrica y el transporte aéreo en el Espacio Económico Europeo es el comercio de derechos de emisión, ya en su cuarta fase (2021-2030). La normativa española se adaptó en 2020 a los nuevos objetivos aplicados a los sectores incluidos en la norma europea¹¹⁵, que en el caso de España afecta a casi 970 instalaciones y a unos 30 operadores aéreos, y supone en torno al 40 por 100 del total nacional de emisiones GEI.

El PNIEC 2021-2030, remitido a la Comisión Europea a principios de 2020, define los objetivos de reducción de emisiones GEI, penetración de renovables y eficiencia energética, implementando medidas orientadas a alcanzar un sistema eléctrico renovable en un 74 por 100, mediante el aumento de la participación de las renovables en todos los sectores y una mejora de la eficiencia energética del 39,5 por 100 en 2030, lo que redundará en una caída de la dependencia energética de terceros países desde el 74 por 100 registrado en 2017 al 61 por 100 previsto para 2030.

Tanto el PNIEC como el Plan Estratégico de apoyo integral a la Automoción 2019-2025 contemplan líneas para reducir las emisiones GEI del sector transporte, que en España responde de un 29,1 por 100 del total según el último Inventario de Emisiones, impulsando para ello la electrificación, mediante una cobertura de puntos de recarga que permita el uso de vehículos eléctricos en toda la red nacional de carreteras. El PNIEC, además, promueve un trasvase hacia modos de transporte eficientes, el impulso del transporte ferroviario electrificado, o el uso de biocarburantes avanzados. Al respecto, el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) 2012-2024 reconoce en su diagnóstico un escaso progreso de la intermodalidad en el transporte de viajeros y mercancías, que es uno de sus seis objetivos estratégicos y que aún no ha sido alcanzado. Respecto a los biocarburantes, se ha actualizado la regulación relativa a su participación en contenido energético para 2021 (9,5 por 100) y 2022 (10 por 100), en la que el 7,2 por 100 podrá proceder de cultivos alimentarios y forrajeros, el 1,7 por 100 de materias celulósicas no alimentarias y residuos, y el 0,1 por 100 (0,2 por 100 en 2022) serán avanzados¹¹⁶.

114 MITERD, *Informe de Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero*, Comunicación a la Comisión Europea en cumplimiento del Reglamento (UE) 525/2013, edición 2021 (1990-2019).

115 Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes. La actualización de la asignación gratuita anual de derechos de emisión de GEI se realiza mediante el Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.

116 Real Decreto 205/2021, de 30 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los biocarburantes, y se regulan los objetivos de venta o consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022.

A mediados de 2020 volvieron a tomar impulso las medidas a favor de la descarbonización del sector de la energía en coherencia con los objetivos marcados en el PNIEC y los compromisos medioambientales suscritos por España a nivel internacional. La transición energética, además, constituye uno de los pilares esenciales de respuesta a la crisis en el medio plazo, de cara a sentar las bases de un crecimiento económico sostenible en el que España podría aprovechar sus ventajas competitivas dentro de la cadena de valor de las renovables, impulsando en paralelo medidas de eficiencia energética y de digitalización del sector.

*Transición energética
en el marco del
COVID-19: hacia una
economía hipocarbónica*

El Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, trata de garantizar una transición energética, limpia, justa, fiable y económicamente competitiva, aprobando medidas con carácter de urgencia para eliminar algunas de las barreras advertidas en el proceso de transición energética y establecer un marco regulatorio que fomente el proceso de electrificación de la actividad económica, así como la implantación masiva de energías renovables. Concretamente, las medidas adoptadas se orientan a garantizar el equilibrio y liquidez del sistema eléctrico frente a factores coyunturales, como la caída brusca de la demanda y de los precios como consecuencia de la crisis sanitaria.

Este Real Decreto-ley contempla el desarrollo ordenado e impulso de las renovables, incluyendo la regulación del acceso y conexión para ordenar el elevado número de solicitudes de acceso a la red por parte de instalaciones de energías renovables, tensionando la capacidad de evacuación de la red. Además, trata de impulsar los nuevos modelos de negocio ligados a las renovables, incorporando al ordenamiento jurídico español figuras como la del almacenamiento de energía, los agregadores independientes o las comunidades de energías renovables. Asimismo, contempla medidas para el fomento de la eficiencia energética, transponiendo parcialmente la Directiva (UE) 2018/2002 y modifica la legislación de evaluación ambiental¹¹⁷ en pro de una mayor agilidad y seguridad jurídica.

El volumen de solicitudes de acceso y conexión presentadas supera los 430.000 MW de potencia (más del cuádruple de la potencia instalada con renovables en 2018), de los que se ha concedido acceso a 136.000 MW. Frente a esas cifras, la punta máxima histórica de demanda del sistema eléctrico español está en el entorno de los 45.000 MW, mientras el objetivo de instalación de nueva generación planteado en el PNIEC 2021-2030 alcanza los 60.000 MW, cifras alejadas de los valores referidos. Por otra parte, la escasa madurez de algunos proyectos o el número de titulares de acceso sin permiso de conexión (estimado en torno al 60 por 100) podrían estar revelando el posible

117 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental.

carácter especulativo en parte de estas solicitudes, justificando la necesidad de ordenar los permisos según su viabilidad y solidez. En este sentido, el Real Decreto-ley establece una serie de hitos administrativos sucesivos (como la declaración de impacto ambiental favorable o la autorización administrativa de construcción), que deben ser acreditados por los titulares en los plazos establecidos, ya que de lo contrario los permisos caducarán de forma automática.

En coherencia con esta norma y para impulsar la transición energética se presentó a finales de julio de 2020 la Estrategia Nacional de Autoconsumo (en fase de consulta previa) y, en octubre, la de almacenamiento energético (aprobada en Consejo de Ministros de 9 de febrero de 2021). Además, a finales de 2020, se inició la tramitación del Anteproyecto del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico cuyo objetivo declarado es triple: evitar subidas en el precio de la electricidad, dar señales claras de electrificación de la economía y aportar la certidumbre, sostenibilidad y equilibrio al sistema que permita la movilización de las inversiones necesarias en los próximos años. Este Fondo irá destinado a afrontar los costes asociados al régimen retributivo específico de las renovables, cogeneración y residuos, eminentemente fijos, dejando de formar parte del recibo de la luz¹¹⁸ y se financiará con aportaciones de las empresas suministradoras de energía y su implantación será gradual a través de un calendario lineal de 5 años.

El modelo lineal que desde la revolución industrial ha venido caracterizando la economía global ha provocado graves impactos sobre recursos y ecosistemas, como

*Economía circular:
un enfoque clave
para la transición*

consecuencia de la generación de elevados volúmenes de residuos, la emisión de GEI o la contaminación de suelos y masas de agua, impactos frente a los que recientemente se ha optado por impulsar un nuevo modelo de producción y consumo donde el valor de productos, materiales

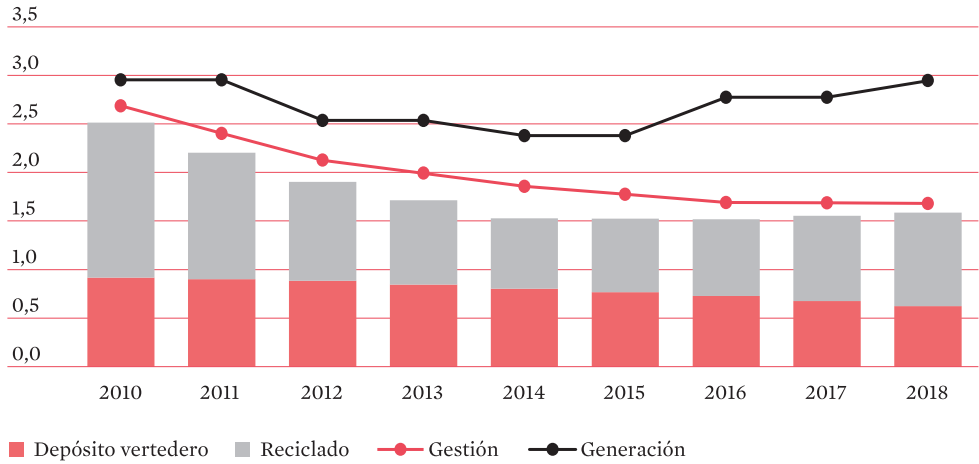
y recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y se reduzca la generación de residuos, en línea con iniciativas internacionales como el Pacto Verde Europeo o la Agenda 2030.

En la base de este modelo está la adecuada gestión de los residuos, cuya generación en España ha experimentado un repunte del 23,8 por 100 desde 2014, reduciéndose la gestión en su conjunto un 37,4 por 100 desde 2010, mientras la tasa de reciclado caía un 39,6 por 100 en términos per cápita (gráfico I-12).

Entre las iniciativas que abordan este nuevo enfoque destaca la Estrategia Española de Economía Circular (España Circular 2030, EEEEC), aprobada en junio de 2020, que persigue la reducción en un 30 por 100 del consumo nacional de materiales en términos de PIB respecto a 2010, la reducción de la generación de residuos en un 15 por 100,

¹¹⁸ Se estima un descenso de al menos un 13 por 100 de la factura eléctrica doméstica gracias a esta medida.

GRÁFICO I-12. GENERACIÓN Y GESTIÓN DE RESIDUOS EN ESPAÑA, 2010-2018
(Toneladas por habitante)



Fuente: Eurostat.

específicamente la de residuos alimentarios (un 50 por 100 en los hogares y un 20 por 100 en las cadenas de producción), el aumento del 10 por 100 de reutilización de los residuos municipales, la mejora en un 10 por 100 en la eficiencia del uso del agua o la reducción de las emisiones GEI asociadas al sector.

Como parte del avance hacia una economía circular se está tramitando el proyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados, que aborda una revisión integral de la gestión de residuos y limita el uso de plásticos de un solo uso, fijando objetivos de preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales y disponiendo que la eliminación se realice de forma segura, y previo tratamiento en caso de depósito en vertedero. Se refuerza la responsabilidad ampliada del productor, y se considera infracción muy grave el abandono de residuos, estableciendo sanciones de hasta 2 millones de euros en caso de residuos peligrosos. Además, en 2020 se aprobó la norma que regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero¹¹⁹, estableciendo objetivos de reducción de vertido de residuos municipales (hasta el 1 de enero de 2035 se reducirá al menos en un 10 por 100 del total de residuos generados, con objetivos intermedios del 40 por 100 en 2025 y 20 por 100 en 2030), y regulando las condiciones de autorización de nuevos vertederos, admisión de residuos, procedimientos de control vigilancia y clausura, inspección y régimen sancionador, incluyendo la gestión de residuos asociados al COVID-19.

¹¹⁹ Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero.

La adecuada implementación de este cambio de paradigma requerirá una acción coordinada entre administraciones, sectores económicos (construcción, agroalimentario, pesquero y forestal, industrial, bienes de consumo, turismo y textil y confección, identificados por la EEEC como prioritarios), y la sociedad en su conjunto, que deben asumir objetivos alineados para afrontar el reto de la transformación y la transición ecológica de la economía.

3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

El impacto de la pandemia alcanzó a todos los sectores productivos, aunque su incidencia fue muy desigual (gráfico I-13). Salvo la actividad primaria, que creció el 5,3 por 100, el resto de la actividad productiva registró fuertes descensos en sus niveles de producción en 2020, destacando la caída del 14,5 por 100 de la construcción, seguida del descenso de la producción del sector servicios, un 11,1 por 100 o la industria un 9,6 por 100. Este *shock* truncaría las trayectorias de consolidación del crecimiento que venían mostrando prácticamente todas las ramas de actividad durante los últimos ejercicios, especialmente del sector de la construcción.

El hundimiento de la actividad provocó¹²⁰ en todos los sectores un retroceso en el número de horas efectivamente trabajadas, incluso en el primario, destacando el descenso del 11,7 por 100 en la construcción.

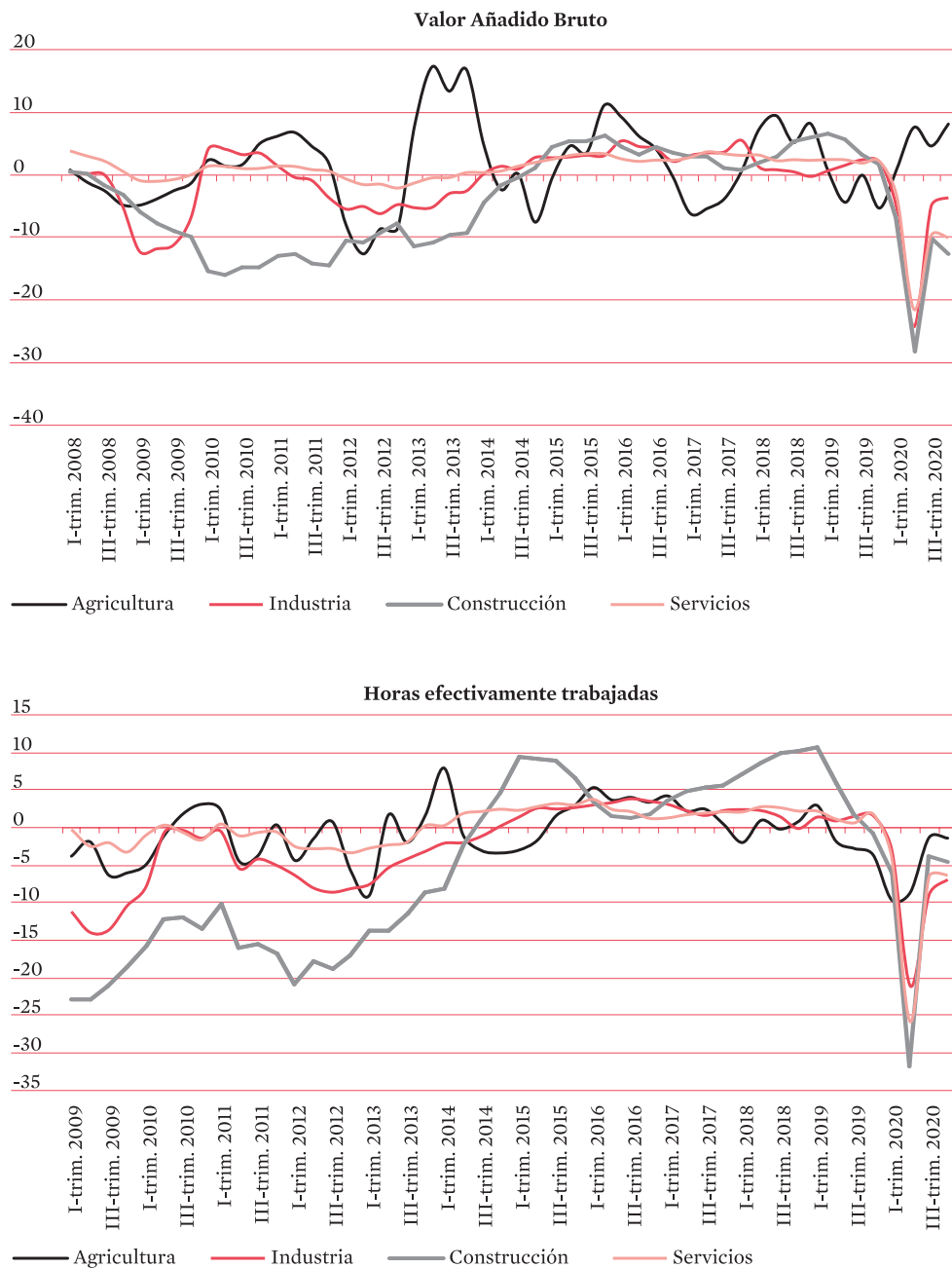
El análisis sectorial de la producción a lo largo de 2020 habla del diferente impacto que la crisis provocada por la pandemia ha tenido sobre las distintas ramas de actividad en España (gráfico I-14). El golpe más intenso se sintió sobre todo en el segundo trimestre, a raíz del estado de alarma y de las estrictas medidas de contención y distanciamiento social impuestas para tratar de controlar los contagios en la primera ola.

En los primeros meses de crisis, la industria sufrió problemas de abastecimiento dadas las distorsiones que la pandemia provocó en las cadenas globales de valor y, además, cayó fuertemente la demanda, tanto de manufacturas intermedias como finales. Aunque algunas ramas concretas de la industria y algunas actividades logísticas, de comercio, de energía o telecomunicaciones fueron consideradas esenciales, esto no evitó que finalmente cerraran el ejercicio en negativo. La producción de la industria, los servicios de las tecnologías de la información y la comunicación y los servicios inmobiliarios disminuyeron a lo largo de los trimestres, pero lograron amortiguar la caída en la segunda mitad del año (gráfico I-14 A).

120 La pandemia y las medidas puestas en marcha para reducir su impacto sobre la economía y el empleo han provocado enormes dificultades para la elaboración y la interpretación de parte de la información estadística. El caso más evidente es el relativo a la evolución del empleo a través de la contabilidad nacional trimestral que por lo general se hace a través de los puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, pero que se han visto afectados por la variación de horas trabajadas como, sobre todo, por los cambios en la jornada media, de ahí que este año las horas efectivamente trabajadas permitan, de algún modo, realizar una aproximación (incompleta) a la variación en el empleo en términos de contabilidad nacional.

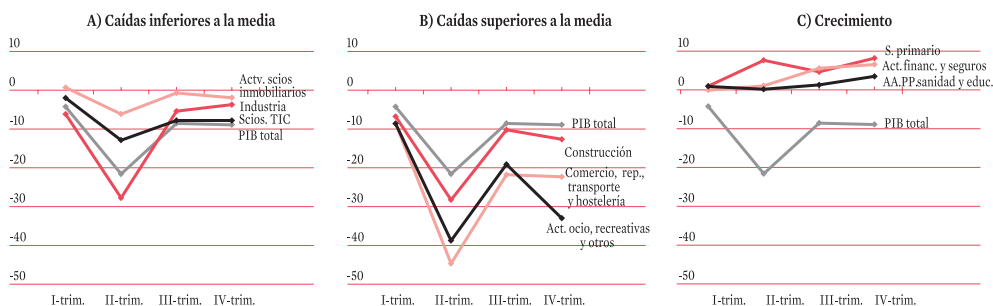
GRÁFICO I-13. VAB Y HORAS TRABAJADAS POR SECTORES, 2009-2020

(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2015, datos corregidos de efectos estacionales y calendario.

GRÁFICO I-14. IMPACTO DE LA PANDEMIA POR RAMAS DE ACTIVIDAD I TRIM. 2020 -IV TRIM. 2020
(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2015, datos corregidos de efectos estacionales y calendario.

Los peores resultados se concentraron en las ramas que requieren una mayor proximidad física como la de comercio, reparaciones, transporte y hostelería y la de ocio, actividades recreativas y otros servicios, con retrocesos en el segundo trimestre del 44,7 y 38,8 por 100, respectivamente. Ambas ramas, junto a la de construcción, sufrieron descensos en su producción por encima de la media y presentaban, además, las peores perspectivas a finales de año (gráfico I-14 B); lo que repercutiría gravemente en el VAB y en las horas trabajadas totales dado el alto peso que estos sectores tienen en la economía española.

Solo tres ramas de actividad lograron crecer durante todo el año —el sector primario, las actividades financieras y de seguros y los servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación— (gráfico I-14 C) ya que enmarcan muchas actividades consideradas esenciales las cuales prosiguieron su actividad, aunque con bastantes dificultades.

Cabe señalar, además, que otro factor de diferenciación en el impacto sectorial del COVID-19, pero que no capta el análisis de grandes ramas agregadas de la Contabilidad Nacional, ha radicado en la posibilidad de realizar el trabajo a distancia, *online*, algo que ha dependido de la naturaleza de la actividad, del grado de penetración de soluciones digitales en las distintas empresas y del nivel de formación del capital humano en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

3.3.1. Sector primario

Actividad esencial durante la crisis del COVID-19

La crisis sanitaria de COVID-19 ha puesto de relieve el carácter esencial y estratégico del sector primario, como garante del suministro de alimentos seguros a precios razonables. Su producción en 2020 estuvo marcada por las propias dificultades asociadas a esta situación atípica, partiendo del cierre del canal Horeca durante el primer estado de alarma, las restricciones

que continuaron a lo largo del año por las medidas de contención o las dificultades derivadas de las limitaciones a la movilidad, que afectaría especialmente a la llegada de temporeros.

Pero, además, la producción primaria, a pesar de su buen comportamiento macroeconómico en 2020, seguiría sufriendo algunos riesgos de carácter más estructural como la intensificación de situaciones meteorológicas adversas relacionadas con los efectos del cambio climático¹²¹, los problemas asociados a la brecha digital rural, o el recorte de los fondos agrícolas en el Marco financiero europeo 2021-2027 en un momento especialmente complicado ante las exigencias de la nueva PAC¹²².

Además, la persistente incertidumbre en torno al *brexít*, la inestabilidad política y la debilidad económica en algunas regiones comerciales, la prolongación del veto ruso alimentario impuesto a la Unión Europea, o el mantenimiento en 2020 de los aranceles norteamericanos a determinados productos agroalimentarios españoles, añadieron dificultades al sector —en este último caso, y gracias al cambio en la Administración estadounidense, en marzo de 2021 se cancelaron temporalmente los aranceles impuestos iniciándose un periodo de cuatro meses para la negociación entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre futuras disciplinas para la concesión del apoyo oficial a los fabricantes de aeronaves¹²³—.

Agricultura

La renta agraria alcanzó los 29.123 millones de euros en 2020, lo que supone un aumento del 4,4 por 100 respecto a 2019, recuperando su senda de crecimiento. Esta evolución responde al aumento del valor de la producción agraria en un 2,4 por 100. En efecto, la producción vegetal avanzó un 3,1 por 100, gracias a la buena cosecha de cereales y al aumento de precios de la fruta, mientras que la producción animal creció un 1,6 por 100, gracias especialmente al aumento del porcino que, a pesar de la caída de su precio, se vio beneficiado por la fuerte demanda de China, cuya cabaña ganadera se vio muy afectada por la situación epidemiológica. Por su parte, los insumos o consumos intermedios experimentaron un ligero repunte (0,1 por 100), a causa del aumento en la utilización de los piensos, restando 1,4 puntos a la renta agraria y compensando lo ganado por el descenso de los precios de energía y lubricantes —ocasionado por la caída de la actividad general durante la pandemia (cuadro I-17)—.

121 De hecho, el año 2020 volvió a marcar récord de temperaturas en España, superándose las medias habituales en todo el registro estacional, y con precipitaciones especialmente escasas durante el otoño. Y se intensificó la actividad tormentosa, con episodios de vendaval y borrascas de fuerte impacto (Miteco-Aemet, *Resúmenes climatológicos España*).

122 Coordinadora Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG), *Balance agrario 2020: el año de la pandemia acelera el proceso de «uberización» del sector* (Nota de prensa 29 de diciembre de 2020).

123 Office of United States Trade Representative, *Joint Statement of the European Union and the United States on the Large Civil Aircraft WTO Disputes* (05/03/2021).

CUADRO I-17. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2019-2020

(Valores en % de variación y estructura)

	Var. % 2020/2019			Estructura	Aportación a la variación interanual de la renta
	Cantidad	Precio	Valor		
A Producción rama agraria	1,9	0,5	2,4	100,0	4,5%
Producción vegetal	1,3	1,8	3,1	58,4	3,3%
1. Cereales	31,1	-1,7	28,9	8,9	3,8%
2. Plantas industriales	11,9	-4,7	6,6	1,7	0,2%
3. Plantas forrajeras	13,2	-6,2	6,2	3,7	0,4%
4. Hortalizas	-4,1	4,1	-0,2	19,1	-0,1%
5. Patata	-5,1	-24,0	-27,9	1,0	-0,7%
6. Frutas	2,0	10,0	12,2	18,7	3,9%
7. Vino y mosto	21,5	-10,0	9,4	2,3	0,4%
8. Aceite de oliva	-38,8	-11,0	-45,5	2,8	-4,4%
9. Otros	-4,3	-6,4	-10,4	0,3	-0,1%
Producción animal	2,9	-1,2	1,6	38,2	1,2%
Carne y ganado	2,5	-2,3	0,2	29,4	0,1%
1. Bovino	-3,0	-2,8	-5,6	5,8	-0,7%
2. Porcino	6,8	-3,3	3,3	16,4	1,0%
3. Equino	-2,4	-2,5	-4,8	0,1	0,0%
4. Ovino y caprino	-6,7	4,5	-2,6	2,1	-0,1%
5. Aves	-0,2	-0,6	-0,8	4,7	-0,1%
6. Otros	-1,5	-7,2	-8,6	0,3	-0,1%
Productos animales	4,4	2,4	6,9	8,8	1,1%
1. Leche	1,3	2,7	3,9	6,2	0,4%
2. Huevos	15,7	3,5	19,8	2,2	0,7%
3. Otros	0,0	-5,9	-5,9	0,4	0,0%
Producción de servicios	0,4	-1,1	-0,7	1,0	0,0%
Otras producciones	0,2	-0,1	0,1	2,3	0,0%
B Consumos intermedios	2,0	-1,9	0,1	44,7	-0,1%
1. Semillas y plantones	2,2	-2,2	-0,1	2,0	0,0%
2. Energía y lubricantes	-0,3	-18,8	-19,1	3,1	1,4%
3. Fertilizantes y enmiendas	1,2	-6,0	-4,9	3,3	0,3%
4. Productos fitosanitarios	1,5	0,5	2,0	2,3	-0,1%
5. Gastos veterinarios	3,0	0,4	3,5	1,2	-0,1%
6. Piensos	3,0	0,2	3,2	23,7	-1,4%
7. Mantenimiento de material	-0,4	3,8	3,3	2,2	-0,1%
8. Mantenimiento de edificios	0,4	-1,5	-1,1	1,0	0,0%
9. Servicios agrarios	0,4	-1,1	-0,7	1,0	0,0%
10. Servicios intermediación financiera	2,8	-0,5	2,3	0,6	0,0%
11. Otros bienes y servicios	1,0	0,4	1,4	4,2	-0,1%
C = (A-B) Valor Añadido Bruto	1,7	2,6	4,4	55,3	4,4%
D. Amortizaciones	0,1	2,3	2,4	10,6	-0,5%
E. Otras subvenciones			3,0	11,1	0,6%
F. Otros impuestos			4,6	0,9	-0,1%
G = (C-D+E-F) Renta agraria			4,4	55,0	

Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente, *Renta Agraria*, 2.ª estimación 2020, enero 2021.

Aumentó la productividad agraria en términos de renta (medida en unidades de trabajo anual, UTA), tanto a precios corrientes (13,8 por 100) como constantes (3,7 por 100), en parte por el descenso del volumen de trabajo del 8,2 por 100 respecto a 2019.

Consciente de la repercusión de la crisis sanitaria sobre el empleo en el sector agrario, el Gobierno adoptó en 2020 medidas urgentes orientadas a asegurar el aprovisionamiento de los mercados, el mantenimiento de la renta disponible y la actividad agraria, y a optimizar las condiciones sociolaborales en el sector¹²⁴. Destacan entre ellas la reducción de las cotizaciones en periodo de inactividad, la inclusión de pequeños agricultores en el Sistema especial para trabajadores agrarios por cuenta propia, la interrupción de los plazos para la tramitación de procedimientos vinculados a la PAC y al sector pesquero, o el impulso a la contratación de trabajadores temporales¹²⁵.

*Cambios normativos
en un año duro
para el sector agrario*

También se aprobó una modificación parcial de la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, con el objetivo de proteger a los operadores en posición vulnerable, estimular la transparencia en la formación de precios e impulsar las relaciones comerciales, orientadas al aumento de rentabilidad de las explotaciones agrarias¹²⁶. En julio, este CES tuvo la oportunidad de dictaminar el Anteproyecto que próximamente modificará esta Ley, donde se expresó la necesidad de proteger a los operadores más débiles y de mejorar la gobernanza de la cadena alimentaria. Además, el CES entiende que la mejora de la cadena alimentaria asegurará un reparto más equitativo de los costes sociales, ambientales, de competitividad y de sostenibilidad involucrados en la misma¹²⁷. El Anteproyecto de Ley de la Cadena alimentaria además transpone la Directiva europea sobre prácticas comerciales desleales, que ampliará el abanico de infracciones y mejorará la protección de los operadores nacionales.

Por otra parte, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contiene proyectos, como la denominada «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura», que articula medidas específicas para el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, el acceso en igualdad de condiciones a servicios públicos, la fijación de población y atracción de talento, y el uso sostenible de los recursos en las áreas rurales. Asimismo, el MAPA ha elaborado un plan específico para los sectores agroalimentario y pesquero, con el objetivo de fomentar la calidad, la sostenibilidad,

124 Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.

125 Véase Memoria CES 2019, pág. 192.

126 Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se Adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación.

127 Dictamen CES 3/2020, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

la economía circular y la producción ecológica, reducir el desperdicio y generar valor y empleo en torno al sistema agroalimentario y pesquero.

El objetivo fundamental de la reforma de la PAC es conseguir que el sistema agrario europeo produzca con menos recursos y cumpla los compromisos internacionales en

*Principio de acuerdo
para la PAC 2021-2027*

materia climática y medioambiental. Instrumentos como la Estrategia «De la granja a la mesa», según la cual se dedicará el 25 por 100 de las tierras agrarias a producción ecológica, o la Estrategia Biodiversidad 2030, que persiguen

un modelo agrario capaz de reducir la pérdida de especies clave, como aves insectívoras o polinizadores, marcan las pautas para avanzar en esta dirección¹²⁸. El nuevo Marco Financiero Plurianual establece que el 40 por 100 del gasto presupuestario de la PAC post-2020 debe tener repercusión ambiental y climática, para lo que será clave la denominada «arquitectura verde» apoyada en los denominados eco-esquemas, elemento obligatorio para los Estados miembros y voluntario para agricultores y ganaderos y al que se destinará un porcentaje mínimo de los pagos directos¹²⁹. Las ayudas estarán a disposición de los agricultores que cumplan la definición de «agricultor genuino» que cada país adopte (titulares de explotaciones cuyos ingresos agrarios tengan relevancia significativa en el conjunto de ingresos totales)¹³⁰, y se someterán al cumplimiento de la condicionalidad reforzada, una serie de buenas prácticas y requisitos legales agrarios y ambientales, junto a lo que cada Estado diseñará los mencionados eco-esquemas, que permiten pagos incentivadores anuales de hasta un 20 por 100 de las ayudas directas. La nueva PAC, que entrará en vigor en 2023, contempla la introducción de planes estratégicos nacionales respecto a los que la Comisión ha remitido recomendaciones, no vinculantes, orientadas a alcanzar los objetivos ambientales, económicos y sociales. En el caso de España, la CE invita a establecer valores explícitos para los objetivos incluidos en el Pacto Verde Europeo (recuadro I-11).

La PAC post-2020 mantiene la estructura financiera en dos pilares: el primero, sufragado por la Unión Europea, incluye pagos directos a los agricultores e instrumentos de regulación de los mercados agrícolas. El segundo (desarrollo rural), cofinanciado entre la Unión Europea y los Estados miembros, incluye las ayudas destinadas a modernizar explotaciones, a impulsar la biodiversidad, a favorecer el relevo generacional y programas de apoyo a la diversificación de actividades en el medio rural. Aspectos como la correcta definición de los eco-esquemas, la figura del agricultor genuino, la

128 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Agricultores y ganaderos contarán «por necesidad y justicia» con una PAC de más de 50.000 millones de euros* (Nota de Prensa 23/09/2020).

129 El 21 de octubre de 2020 el Consejo Europeo presentó una posición negociada sobre la reforma de la PAC post-2020, principio de acuerdo que, entre otros aspectos, consolida esa mayor ambición medioambiental, COM (2018) 392 final.

130 España defiende la posibilidad de definir al *agricultor genuino* en base a criterios que tengan en cuenta la renta agraria, y a parámetros que permitan reflejar la actividad agraria real del agricultor, considerando la situación particular de los agricultores pluriactivos (MAPA, Documento de Trabajo en relación a la definición de «Agricultor Genuino» PE GTAN FEAGA 01/2020, 21/10/2020).

RECUADRO I-11. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA AL PLAN ESTRATÉGICO ESPAÑOL PAC POST-2020

Impulsar un sector agrario inteligente, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria

- Promover la gestión orientada al negocio, impulsar la competitividad de instalaciones agrarias.
- Promover una mayor integración de los productos primarios.
- Mejorar la viabilidad de las granjas aumentando objetivos de eficiencia y apoyando la distribución de ingresos directos.

Reforzar el cuidado ambiental y la acción climática

- Contribuir al objetivo del PVE sobre producción agrícola ecológica.
- Mitigación climática y reducción de emisiones GEI de la agricultura.
- Mejorar la adaptación al cambio climático.
- Contribuir al objetivo del PVE sobre pérdida de nutrientes.
- Continuar los esfuerzos para asegurar un uso sostenible del riego, modernizando las infraestructuras hidráulicas y sistemas de riego.
- Impulsar la gestión forestal sostenible y la multifuncionalidad, protección y restauración de los bosques.

Fortalecer el tejido socioeconómico de áreas rurales y reconducir las demandas sociales

- Contribuir a alcanzar el objetivo del PVE sobre uso de agentes antimicrobianos.
- Mejorar el bienestar animal.
- Hacer esfuerzos para reducir el uso y riesgos de pesticidas en línea con el PVE.
- Reducir la tendencia a la despoblación en áreas rurales y multiplicar esfuerzos para alcanzar el reto del relevo generacional en la agricultura.
- Aumentar esfuerzos para crear oportunidades de empleo y actividad económica en áreas rurales, así como promocionar la inclusión social.

Impulsar y compartir conocimiento, innovación y digitalización en la agricultura y áreas rurales

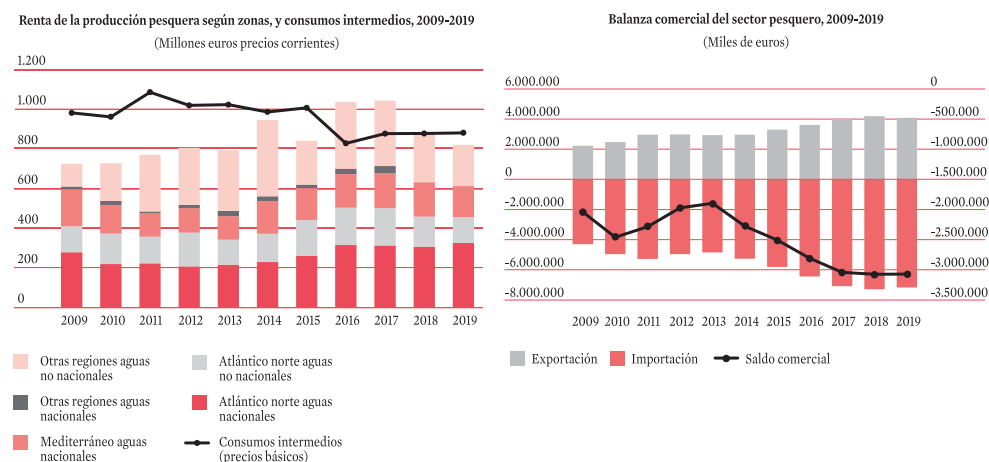
- Expandir el ancho de banda en las áreas rurales y remotas para alcanzar el objetivo PVE de 100 por 100 de cobertura de ancho de banda rápida en 2025 y acelerar la transición digital del sector agrario.
- Mejorar el acceso al conocimiento e innovación por parte de la comunidad agraria.

Fuente: Comisión Europea, Documento del Grupo de Trabajo Recomendaciones de la CE para el Plan Estratégico español PAC post2020, SWD (2020) 374 final.

convergencia interna, el régimen de pequeños agricultores, la reducción de regiones con derecho a ayudas, el pago redistributivo o el apoyo a los jóvenes continúan siendo objeto de debate entre Ministerio, comunidades autónomas y organizaciones agrarias y ambientales, de forma que se garantice la rentabilidad de las explotaciones en un marco de producción más sostenible¹³¹.

131 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Luis Planas prosigue el diálogo con las organizaciones profesionales agrarias para avanzar en la negociación de la próxima PAC* (Nota de Prensa 18/03/2021).

GRÁFICO I-15. RENTA DE LA PRODUCCIÓN PESQUERA Y ESPAÑOLA Y BALANZA COMERCIAL, 2009-2019



Fuente: MAPA, Estadísticas pesqueras: Encuesta Económica de Pesca Marítima y Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), Estadísticas pesqueras de comercio exterior.

Pesca

En 2019, la renta de la producción de pesca marítima (valor añadido neto a coste de los factores) alcanzó los 820,2 millones de euros a precios corrientes y los 29,5 millones por UTA¹³², reduciéndose un 7,2 por 100, reflejo de una caída de la producción del 4 por 100 y un ligero repunte de los consumos intermedios (0,4 por 100). Este deterioro se produjo especialmente en Otras regiones de aguas no nacionales (-17,2 por 100) y en Atlántico norte aguas no nacionales (-13,5 por 100). Por su parte, la balanza comercial de productos pesqueros correspondiente a 2019 apenas registró cambios, con un déficit similar al del anterior ejercicio (-0,04 por 100) (gráfico I-15).

El 1 de enero de 2021, Reino Unido (junto a su mar territorial -12 millas náuticas— y la zona económica exclusiva adyacente -200 millas náuticas—) abandona formal-

Sector pesquero español y brexit

mente la Política Pesquera Común (PPC) para convertirse en un Estado costero independiente, lo que afecta a la ordenación pesquera en el Océano Atlántico nororiental y el Mar del Norte. Para el sector pesquero español, los recortes que afecten a la actividad serán menores que los planteados en las negociaciones a corto plazo, si bien tras un periodo transitorio de cinco años y medio durante el que se mantendrán las reglas vigentes en materia de acceso recíproco, será necesario negociar las cuotas y acceso anual a las aguas, generando incertidumbre en las empresas pesqueras. Se desconoce, además, cómo afectará el acuerdo a la PPC en

132 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Estadísticas pesqueras, Encuesta Económica de Pesca Marítima (las estadísticas relativas a la producción del sector pesquero se publican con retraso, por lo que esta Memoria recoge los resultados de un ejercicio anterior al de referencia).

términos de negociación de cuotas y estabilidad relativa, acceso a las aguas a partir de 2026 y gestión sostenible de los *stocks* compartidos (119 de 146)¹³³.

El Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y Reino Unido establece un nuevo marco regulador para la gestión conjunta y sostenible de un centenar de poblaciones de peces compartidas en aguas europeas y británicas, así como para el acceso recíproco a las aguas de la Zona Económica Exclusiva y zona náutica. El Acuerdo destaca la necesidad de preservar el medio marino mediante la adopción del principio de precaución en la gestión pesquera, el impulso a la sostenibilidad a largo plazo de poblaciones compartidas, la protección de ejemplares juveniles, evitar capturas accesorias no deseadas, minimizar efectos nocivos de la actividad pesquera en ecosistemas marinos, o luchar contra la pesca ilegal, entre otros aspectos¹³⁴. Por otro lado, se elimina la aplicación de aranceles a la venta en ambos territorios, si bien los desembarques de buques españoles en puertos británicos deberán obtener el certificado sanitario para su transporte a cualquier Estado miembro de Unión Europea. La Administración española formará parte del comité especializado para el seguimiento de las disposiciones que afecten a la actividad pesquera¹³⁵.

El 17 de diciembre de 2020 se aprobó el Acuerdo que establece los totales admisibles de capturas (TAC) y cuotas pesqueras para 2021 en el Atlántico y mar del Norte, y para especies profundas durante el periodo 2021-2022, fijando los días de pesca para recursos demersales del Mediterráneo occidental.

*TAC y cuotas aplicables
para 2021*

El sector afronta, por un lado, la necesidad de cumplir los objetivos de preservación de caladeros en cumplimiento del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS); en este sentido el Acuerdo mejora los recortes inicialmente planteados para la merluza del sur (del 13 al 5 por 100), el lenguado de caladero nacional (del 41,5 al 20 por 100) o la cigala del golfo de Cádiz (del 20 al 15 por 100); los TAC del jurel sur y la anchoa del Cantábrico aumentan un 5 por 100, y, pese a los recortes aplicados a los gallos y rapes del sur, la cuantía garantizará la actividad pesquera durante 2021. Y por otro, la dificultad de gestionar las pesquerías afectadas por el *brexit*, que en virtud del Acuerdo prorrogarán las cuotas de 2020 durante el primer trimestre de 2021, en el que se podrá pescar el 25 por 100 de las cuotas de pesquerías compartidas y hasta el 65 por 100 en el caso de especies de gran interés para España (caballa, bacaladilla y jurel).

Se aprobó también el Reglamento del Mediterráneo, orientado a alcanzar el RMS en 2025, para lo que se plantea una progresiva reducción del esfuerzo pesquero de

133 Europa Azul, *Cepesca preocupado por las consecuencias del brexit a corto y largo plazo* (28/12/2021).

134 Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra. Epígrafe Quinto: Pesca (DOUE 31/12/2020).

135 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Nota de Prensa de 29/12/2020.

hasta el 40 por 100 en el periodo. Los términos de la negociación suponen para España mejoras respecto al recorte de días de pesca en el Mediterráneo (que ha pasado del 15 al 7,5 por 100)¹³⁶.

En otro orden de cosas, en noviembre de 2020 el Parlamento Europeo daba luz verde a la renovación de los acuerdos pesqueros de la Unión Europea con Senegal y Seychelles, convenios que aumentan las posibilidades de pesca para la flota española, y que se centran en la conservación de recursos, la sostenibilidad ambiental y el respeto a los derechos humanos. Por otra parte, el Acuerdo con Mauritania se ha prorrogado a petición de España hasta el 15 de noviembre de 2021, lo que permitirá continuar la actividad mientras se dispone de un nuevo protocolo. Este es uno de los acuerdos más importantes entre la Unión Europea y un país tercero, y beneficia a diversas modalidades de pesqueros españoles.

El año 2020 ha sido especialmente duro para el sector pesquero, por la crisis provocada por el COVID-19. Pese a las medidas aprobadas para compensar las paradas temporales de actividad, o la disminución de ventas, este sector, considerado esencial, soportó una caída de los ingresos, que quedó en parte compensada por la bajada del precio del gasoil a partir del mes de marzo, la exoneración de tasas portuarias, o la intensificación de campañas de promoción para la compra de alimentos de proximidad¹³⁷.

Por otra parte, durante la pandemia, entre 4.500 y 5.000 marineros que faenaban en unos 200 navíos de pabellón español en alta mar, han tenido que afrontar restricciones de estados costeros (como vetos en puertos de Polinesia Francesa o Namibia) a la actividad, parada o cambio de tripulación, o situaciones de cuarentena en espacios reducidos en los que es difícil cumplir con las medidas sanitarias, pese a lo cual mantuvieron su actividad.

A mediados de año, el Gobierno aprobó una línea de ayudas de 30 millones de euros para armadores y pescadores, de cara a financiar la paralización temporal de la actividad pesquera como consecuencia del COVID-19¹³⁸.

Acuicultura

La producción acuícola española alcanzó los 739,63 millones de euros a precios básicos en 2019, registrando una caída del 5,7 por 100 respecto al año anterior, con descensos

136 Consejo de la Unión Europea, Nota de Prensa 17/12/2020 Acuerdo sobre las posibilidades de pesca en el Atlántico, el mar del Norte, el Mediterráneo y el mar Negro para 2021.

137 Fundación ENT, Seguimiento de la crisis del COVID en la pesca mediterránea (diciembre 2020).

138 Real Decreto 703/2020, de 28 de julio, por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a la paralización temporal de la actividad pesquera para poder hacer frente al impacto económico y social derivado de la pandemia de COVID-19, se convocan dichas ayudas para el primer tramo del ejercicio 2020 y se modifican distintos reales decretos relativos a la regulación de las organizaciones profesionales en el sector de la pesca y la acuicultura y para el ejercicio de la pesca recreativa.

tanto en la acuicultura marina (-2,8 por 100), que ese año representaba el 92 por 100 del total, como en la continental (-30 por 100)¹³⁹. Por su parte, la ocupación también sufrió un retroceso respecto al año anterior del 0,14 por 100 en términos UTA, mientras la renta alcanzaba 38.133 euros por UTA, registrando una caída interanual del 7 por 100.

El valor de la producción acuícola española ocupa la segunda posición en el ámbito europeo (con una cuota del 17,9 por 100), solo por detrás de Francia, con un volumen de 342.8867 toneladas (un 1,7 por 100 menos respecto al año anterior), siendo las principales especies el mejillón, la lubina, la trucha arco iris y la dorada¹⁴⁰.

Entre los efectos más directos de la crisis sanitaria de 2020 sobre el sector acuícola destaca la reducción de ingresos por la caída de las ventas y el aumento de los costes para el mantenimiento de biomasa viva, la reducción de la actividad productora en criaderos (*hatcheries*) debido a la menor rotación de peces en las granjas de crianza, o la previsible caída de precios asociada a la apertura de los mercados y venta del excedente producido. Las asociaciones de productores han tenido un papel clave y bidireccional en este periodo, como fuente directa de información a las granjas de acuicultura ante los continuos cambios normativos, y de comunicación a los gobiernos sobre la situación y necesidades del sector para un mejor ajuste del nuevo marco legal¹⁴¹.

La acuicultura ha sufrido también los efectos de eventos extremos vinculados al cambio climático, como los asociados al temporal Gloria en enero de 2020, que causó severos daños en granjas marinas de viveros flotantes en Castellón y Cabo de Palos, provocando pérdidas entre el 80-90 por 100 de la producción acuícola en la Comunidad Valenciana y Región de Murcia, que producen dos tercios de peces marinos en España. En este contexto, surgió el proyecto GLORiA (*GLOBAL change Resilience in Aquaculture*) que persigue avanzar en el establecimiento de planes de prevención y gestión de escapes para disminuir las pérdidas ocasionadas por los episodios climáticos extremos y mitigar el impacto socioeconómico y ambiental.

3.3.2. Industria

El VAB de las manufacturas cerró el ejercicio con una caída interanual del 3,7 por 100 en el cuarto trimestre y, aunque el dato es negativo, es menor que el descenso medio del conjunto de la actividad, y sobre todo, dejaría atrás un aciago segundo trimestre, en el que la producción se redujo en un 27,8 por 100¹⁴².

Y es que la irrupción de la pandemia de COVID-19 y sus devastadores efectos sobre el conjunto de las economías mundiales impactaron en primera instancia en las

139 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Encuesta Económica Acuicultura. Principales Macromagnitudes 2019.

140 APROMAR, *La acuicultura en España 2020*.

141 APROMAR, *El impacto de la crisis sanitaria sobre la acuicultura española* (J. Ojeda, 04/11/20).

142 Como en el resto de sectores, el impacto en el empleo resulta difícil de estimar por el papel jugado por los ERTE. En todo caso, el capítulo II de la presente Memoria ofrece un balance más ajustado del impacto de la pandemia sobre el mercado de trabajo.

cadenas globales de valor, provocando una contracción de la producción industrial, los pedidos y las exportaciones. Posteriormente, el parón en la actividad a raíz del estado de alarma¹⁴³ afectó a buena parte de las ramas industriales, salvo las relacionadas con la producción de bienes de primera necesidad y la de suministros, equipos y materiales necesarios para el funcionamiento del resto de actividades esenciales. No obstante, a medida que han ido pasando los meses, la actividad ha ido recobrando el pulso, aunque de manera muy desigual entre las ramas manufactureras, siendo todavía débil en el caso de los bienes de consumo no duradero y la energía.

El Índice de Producción Industrial (IPI) registró un descenso para el conjunto del año del 9,4 por 100 poniendo fin a seis años de crecimiento consecutivos. No obstante, los meses en los que se registraron los descensos más pronunciados fueron los que van desde marzo hasta junio, amortiguando el ritmo de caída en la segunda mitad del año (cuadro I-18).

Descenso del IPI

Según el destino económico de los bienes, la producción de bienes de equipo —que representa casi un cuarto de la producción industrial— sufrió el mayor retroceso, un -15,5 por 100, y fue, junto a la producción de bienes de consumo duradero, la que mayor contracción sufrió al principio de la crisis, revelando el fuerte impacto inicial de la pandemia sobre las cadenas de suministros así como sobre las decisiones de consumo.

De hecho, la producción de bienes de consumo descendió un 7,4 por 100 y, aunque moderó su caída tras el segundo trimestre, la contracción aún siguió siendo importante, sobre todo en bienes de consumo no duradero —que representan casi otro cuarto de la producción industrial—. Como se analizará más adelante, esa menor producción respondería a la contención de la demanda de consumo, explicada por una mayor propensión al ahorro de los hogares y al gradual deterioro de su renta disponible a medida que la crisis se ha ido alargando en el tiempo.

Por otro lado, la producción de bienes intermedios —que responde de casi un tercio de la producción industrial—, mostraba a finales de año una aparente adaptación a la nueva coyuntura, volviendo a tasas de crecimiento positivas en el cuarto trimestre, la primera vez que ocurría desde el tercer trimestre de 2018. El índice de producción de energía, por su parte, descendió un 6,7 por 100 en el conjunto del año.

El IPI de las manufacturas cayó un 10,5 por 100 en el conjunto del año. Solo la fabricación de productos farmacéuticos aumentó en 2020, un 1,8 por 100. El resto de ramas redujeron su producción aunque de manera desigual. Así, las producciones de la industria química, de papel, de material eléctrico o agroalimentaria sufrieron contracciones, aunque en ningún caso pasaron del -5,0 por 100. Mientras que un elevado número de ramas vieron como su producción caía a ritmos de más de dos dígitos, llegando incluso a superar el -20,0 por 100 en el caso de otras industrias manufactureras,

143 Decretado por primera vez por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

CUADRO I-18. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2018-2020
(Tasa de variación interanual trimestral y media anual, datos corregidos)

Conceptos	2018					2019					2020				
	I	II	III	IV	anual	I	II	III	IV	anual	I	II	III	IV	anual
Índice general	2,5	1,0	0,5	-2,7	0,3	-0,1	1,6	1,1	0,1	0,7	-6,5	-24,3	-4,9	-2,0	-9,4
Bienes de equipo	3,4	3,7	3,0	-1,3	2,2	2,9	2,7	1,6	3,3	2,6	-10,9	-37,4	-8,7	-4,9	-15,5
Bienes intermedios	3,4	3,1	0,9	-2,5	1,2	-0,2	-0,6	-1,1	-1,1	-0,7	-5,7	-25,0	-2,7	1,8	-7,9
Energía	2,4	-1,7	-1,1	-5,9	-1,7	-4,5	1,5	3,4	-1,9	-0,4	-5,3	-14,2	-4,7	-2,3	-6,7
Bienes de consumo	1,1	-1,5	-0,6	-1,5	-0,6	0,5	3,4	1,9	0,2	1,5	-4,1	-18,1	-4,4	-3,3	-7,4
Bienes de consumo duraderos	0,9	-4,4	-2,2	-4,5	-2,6	-3,1	-0,5	-1,2	0,6	-1,1	-11,3	-41,5	-0,6	-0,9	-13,6
Bienes de consumo no duraderos	0,7	-1,0	-0,2	-0,4	-0,2	1,0	3,2	1,2	-0,3	1,3	-3,0	-14,6	-4,5	-4,2	-6,6

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial. Series corregidas de efectos estacionales y calendario.

CUADRO I-19. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2011-2020
(Tasa de variación media interanual, datos corregidos)

Conceptos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Peso en 2020 %
Industrias extractivas	-18,4	-23,6	-14,4	-0,2	-8,2	-8,0	5,2	-6,1	1,3	-7,7	0,7
Industria manufacturera	-1,1	-7,9	-1,3	2,0	4,1	2,6	3,5	1,0	0,9	-10,5	80,0
Alimentación	0,6	-3,1	-1,0	3,7	1,0	2,4	0,3	0,2	2,1	-4,9	11,9
Bebidas	-1,6	-0,5	-3,2	3,9	-0,1	0,6	0,6	-2,9	4,1	-8,9	3,3
Textil	-4,8	-5,3	1,1	2,2	5,2	3,9	1,4	-2,4	-5,1	-8,5	1,3
Confección	-7,3	-7,3	3,9	-6,5	-6,7	13,9	10,6	-5,0	-0,3	-27,1	0,9
Cuero y calzado	3,5	-8,6	-3,0	2,6	0,4	-4,3	-4,8	-2,0	-1,2	-28,2	0,9
Madera	-5,1	-16,7	-3,7	4,2	5,8	3,2	7,0	3,6	-5,4	-12,1	1,2
Papel	0,3	-0,6	-1,1	-0,3	3,2	1,2	0,6	-0,8	-0,7	-3,5	2,5
Edición	-7,8	-10,3	-10,3	-1,6	2,2	-4,4	-4,2	-3,3	-6,7	-18,1	1,6
Coquerías y refino de petróleo	-0,7	5,5	0,1	1,3	6,5	3,1	4,0	2,8	-2,7	-16,2	2,4
Química	1,5	-7,3	-1,0	4,6	4,1	1,6	4,1	0,8	0,0	-2,2	6,2
Productos farmacéuticos	1,1	-0,4	2,8	-2,1	4,0	4,0	3,1	1,4	4,3	1,8	3,7
Caucho y plásticos	-0,8	-9,1	1,5	4,4	6,2	3,6	5,7	-0,3	0,2	-6,9	4,5
Otros minerales no metálicos	-8,8	-17,2	-7,1	1,9	4,6	1,2	4,8	1,2	2,2	-9,3	3,7
Metalurgia	1,3	-7,8	-1,3	4,0	0,0	1,7	4,6	0,6	-4,6	-14,0	3,4
Productos metálicos	-1,6	-15,6	-1,4	-1,6	6,2	1,2	6,3	1,3	4,0	-13,1	7,9
Informática, electrónica y óptica	-10,8	-18,7	-6,4	14,0	9,0	1,5	-1,8	8,3	7,9	-5,4	1,1
Material eléctrico	-2,5	-9,7	-5,6	2,6	3,5	0,3	4,8	4,4	-0,9	-4,1	2,8
Maquinaria y equipo	8,5	-0,5	1,4	-4,8	2,1	5,2	11,4	3,4	1,9	-13,1	4,6
Vehículos de motor	5,2	-11,2	6,1	7,9	13,8	6,7	-1,7	-1,4	0,1	-18,8	8,2
Otro material de transporte	-10,3	-3,1	-8,9	-0,8	-3,3	4,9	3,0	5,5	0,1	-19,5	2,7
Muebles	-8,8	-16,0	-14,1	-2,2	5,8	5,1	5,6	-0,1	0,1	-17,8	1,3
Otras industrias manufactureras	-4,0	-1,7	6,6	4,8	5,3	2,2	6,0	3,1	5,2	-20,1	1,1
Reparación e instalación maquinaria	-4,9	-13,3	-3,6	-1,5	8,8	2,0	10,5	4,8	0,6	-12,9	2,7
Suministro energético	-3,6	-0,3	-3,6	-2,4	0,2	-2,4	2,1	-2,1	-1,4	-5,5	16,5
Captación, depuración y distribución agua	n.d.	2,6	3,9	0,3	1,0	5,6	0,3	-4,0	8,0	-3,5	2,9

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial. Series corregidas de efectos estacionales y calendario.

la confección y el cuero y el calzado (cuadro I-19). No obstante, casi una tercera parte del descenso de las manufacturas responde al impacto de la crisis sobre dos ramas concretas: la de vehículos de motor y la de productos metálicos —dada la magnitud de sus caídas y el fuerte peso que ambas representan dentro de las manufacturas españolas—.

La producción de la industria de vehículos de motor acusó especialmente el parón económico producido durante el estado de alarma y los problemas de suministros en las cadenas globales de valor, y aunque en mayo ya habían retomado la actividad la mayor parte de las plantas de producción, lo hicieron a un nivel de capacidad reducido por la necesidad de adaptarse a nuevas medidas de seguridad para las personas trabajadoras.

No obstante, la producción de este sector se ha venido debilitando durante los últimos años aquejada por una serie de problemas de carácter estructural, como su adaptación a normativas más exigentes en materia de emisiones o el comportamiento poco favorable de los mercados de exportación, sobre todo del británico —ante las inciertas perspectivas que conlleva el *brexit*—. A esto se unió, en 2020, la debilidad de la demanda interna, el auge de la movilidad eléctrica, la elevada incertidumbre sobre la evolución de los mercados internacionales tras la pandemia y la relocalización de nuevas inversiones fuera de España de los principales fabricantes. En este difícil contexto, en julio se aprobó el Plan de Impulso a la Cadena de Valor de la Industria de Automoción¹⁴⁴, que incluye un Plan Renove 2020 y Moves II¹⁴⁵, y que se espera contribuyan en parte a mejorar la situación del sector. No obstante, debido al complejo encaje con la normativa comunitaria (y particularmente su Reglamento de *minimis*), se han detectado serias dificultades e impedimentos para que las empresas de transporte de mercancías por carretera puedan beneficiarse de estos planes y ayudas, por lo que a la renovación de flotas se refiere. Asimismo, a finales de año, se anunció que el sector sería objeto de atención especial en el Plan de Recuperación español¹⁴⁶, y ya en 2021 se están planteando varias iniciativas para facilitar los planes de renovación y ampliar su ámbito de actuación.

También destaca el caso de la producción textil, que retrocede por tercer año consecutivo cuando parecía haber dejado atrás un largo periodo de ajustes por la competencia internacional, habiendo logrado incardinarse en las cadenas de valor global de esta industria. Pero quizás ha sido exactamente esa elevada dependencia de la producción de mercados exteriores, especialmente de China, unida al descenso de la demanda final, lo que habría resultado en una caída más acentuada de la producción, impactando negativamente en el suministro de elementos básicos para el abordaje de la crisis sanitaria.

Por su parte, la rama de la alimentación mostró una mayor resistencia a la crisis gracias a su carácter esencial. Aun así registró caídas interanuales durante la mayor parte del año debido a la menor demanda por la delicada situación que atraviesa el sector Horeca (hoteles, restaurantes y cafeterías), el desplome de la actividad turística, las restricciones asociadas a las medidas de seguridad y distanciamiento social para frenar la pandemia y la caída del consumo de los hogares.

Con todo, la pandemia ha vuelto a mostrar la necesidad de contar con un sector industrial fuerte, anclado en un tejido empresarial dinámico y bien articulado, y ha reforzado la pertinencia de un Pacto de Estado por la

*Un pacto de Estado
por la industria para
hacer frente a la crisis*

144 Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

145 Además se establecieron ayudas ICO para vehículos de transporte por carretera profesional e industrial, así como algunos incentivos fiscales.

146 Se trata la reactivación del automóvil con el Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos y se realizan menciones específicas al sector en la Hoja de ruta del hidrógeno renovable y las líneas de apoyo estratégicos para la transición industrial.

Industria que se desarrolle en un marco de diálogo permanente entre los principales actores del sector, tal y como apuntó el CES en su Informe 4/2019 y se insistió en la adenda que hizo al mismo en septiembre de 2020.

En efecto, se necesita contar con una política industrial con perspectiva de medio y largo plazo, más allá de las medidas que, a corto, permitan reactivar su actividad, y que deberá hacer hincapié en las palancas de competitividad industrial señaladas por el CES en su informe: desde la I+D+i, el capital humano o el marco regulatorio, financiero y fiscal, y el propio tamaño empresarial, hasta elementos como la financiación, la energía, el transporte y la logística, así como las derivadas de la transformación digital y medioambiental.

En este sentido, el Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo, firmado el 3 de julio de 2020 por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas incluyó la puesta en marcha de un Pacto por la Industria, del que deberá emanar una futura Ley de Industria, con el objetivo de reactivar la economía y modernizar el modelo productivo.

El Plan de Recuperación presentado por el Gobierno se hace eco de la necesidad de impulsar el sector y plantea una Política Industrial España 2030 con el objetivo de

La industria en el Plan de Recuperación español

modernizar el ecosistema español de industria-servicios, a través de la digitalización de la cadena de valor, el impulso de la productividad y de la competitividad de los sectores estratégicos claves en la transición ecológica y la transformación digital.

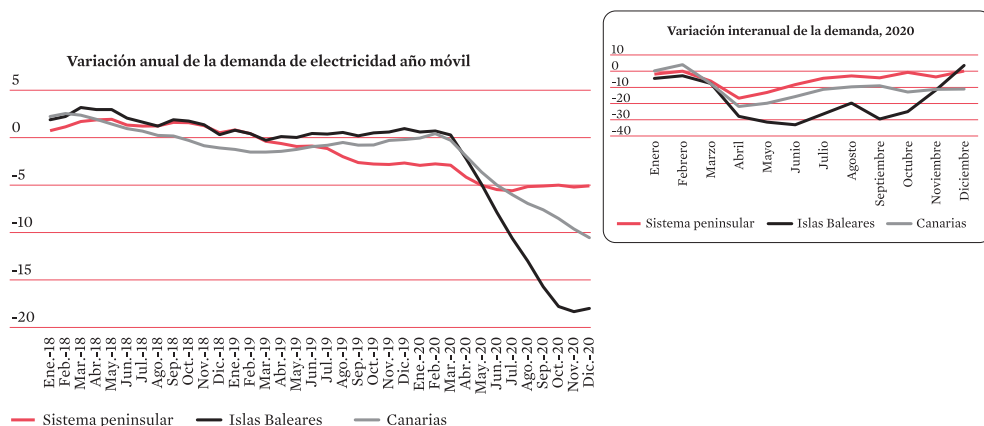
El Plan reconoce la buena posición de España en algunos sectores industriales como el transporte, la automoción, la gestión de agua y residuos o la electrónica, entre otros, y plantea las siguientes medidas para potenciar la industria: un Plan de digitalización de sectores estratégicos en los que España ya cuenta con una posición de liderazgo, en el que incluye la industria de la salud y la automoción y con especial mención a la industria agroalimentaria; el establecimiento de mecanismos de colaboración público-privada para desarrollar soluciones tecnológicas que aumenten la productividad a lo largo de sus cadenas de valor; un Plan de modernización y sostenibilidad de la industria; un Plan de impulso de las industrias tractoras «verdes» y digitalización; y, finalmente, una Estrategia de Economía Circular, en especial en sectores estratégicos como textil, agroindustria y electrónica, además de la construcción.

3.3.3. Energía

También la pandemia repercutió sobre el sector de la energía, con un descenso de la demanda como resultado de la caída de la actividad productiva y la menor movilidad de las personas. La producción también se redujo respecto al año 2019 y aumentó considerablemente la participación de las fuentes renovables en el *mix* de generación de electricidad. El sector fue reconocido rápidamente como estratégico y se aprobaron múltiples medidas para garantizar el suministro de energía y flexibilizar su coste tanto para familias como para empresas.

GRÁFICO I-16. DEMANDA DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 2018-2020

(Corregida, tasa de variación en porcentaje)

Fuente: elaborado a partir de Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico español. Avance 2020*.

La demanda de energía eléctrica nacional alcanzó los 249,8 TWh en 2020, lo que supuso un descenso del 5,6 por 100 con respecto al año anterior¹⁴⁷, fundamentalmente por la menor demanda por parte de los sectores productivos, especialmente, del sector servicios. De hecho, en el sistema peninsular, la demanda de electricidad por parte del sector servicios descendió un 10,7 por 100, mientras que la industria la redujo 2,3 p.p. menos (gráfico I-16). Esta circunstancia se hace más evidente al analizar la demanda no peninsular, con un descenso del 19,2 por 100 en las Islas Baleares y del 10,5 por 100 en Canarias, explicado por el elevado peso en sus estructuras productivas de la actividad turística y su desplome como consecuencia de la pandemia.

En cuanto a la generación, la producción de electricidad nacional alcanzó en 2020 los 251,2 TWh, cubriendo el 100,5 por 100 de la demanda y marcando un año récord de producción eléctrica renovable (gráfico I-17, a). A pesar de que la generación de electricidad superó la demanda, al sumar el consumo realizado para el bombeo hidroeléctrico, el sistema volvió a ser deficitario, de manera que los intercambios internacionales de energía eléctrica arrojaron un saldo importador neto de 3,3 TWh. No obstante, este desequilibrio fue un 52,2 por 100 inferior al del año anterior, enlazando tres años de descensos consecutivos (gráfico I-17, b).

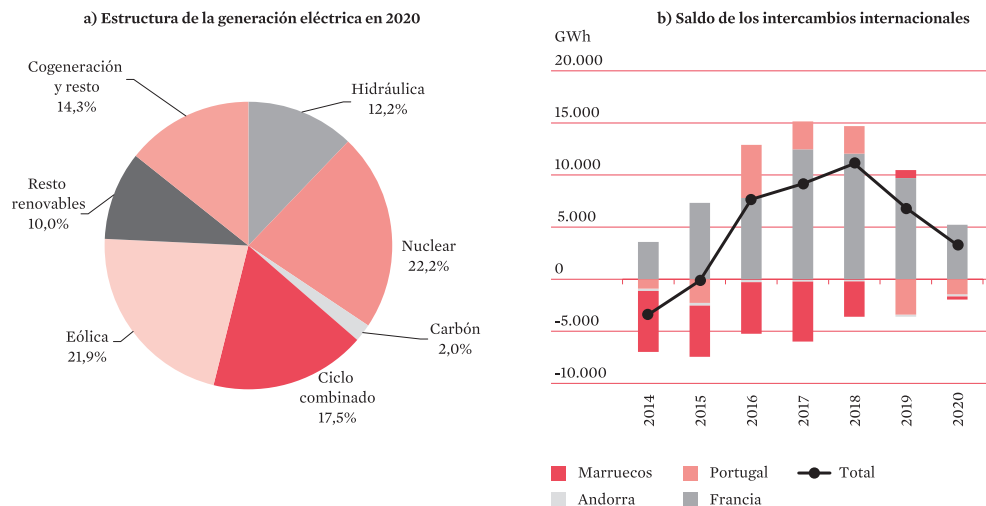
Del total de electricidad producida en 2020, un 44 por 100 tuvo origen renovable. Destaca el avance en la producción solar fotovoltaica, en un 65 por 100, acompañado por un incremento de la producción hidráulica del 23,6 por 100, así como el de otras fuentes renovables. No obstante, la mayor participación de la generación renovable

Año récord de generación renovable

147 Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico español. Avance 2020*.

GRÁFICO I-17. BALANCE E INTERCAMBIOS ELÉCTRICOS, 2020

(Porcentaje sobre el total y GWh)

Fuente: elaborado a partir de Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico español. Avance 2020*.

en el *mix* eléctrico español se debe también al retroceso del carbón como fuente de generación, indicando el progreso del sistema eléctrico español hacia su descarbonización¹⁴⁸. De acuerdo al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima español, el objetivo es alcanzar un 74 por 100 de la generación de electricidad a partir de fuentes renovables en 2030. Aunque todavía se está lejos del objetivo, cabe subrayar que en 2020, la generación sin emisiones en el sistema peninsular, es decir renovables más nuclear, supuso casi el 66 por 100 de la producción frente al 62,2 por 100 de 2019¹⁴⁹.

Consumo de hidrocarburos

En 2020, el consumo de productos petrolíferos, que representa el 53,2 por 100 del consumo total de energía final, se desplomó un 18,5 por 100, como reflejo de la especial incidencia de la pandemia en actividades muy intensivas en el uso de hidrocarburos¹⁵⁰. De hecho, el mayor descenso lo protagonizó el queroseno, un -65,1 por 100, combustible mayoritariamente utilizado en el transporte aéreo. No obstante, las caídas fueron generalizadas, con descensos del 29,8 por 100 para los fuelóleos, del 21 por 100 para las gasolinas o del 13,9 por 100 para los gases licuados del petróleo.

En cuanto a los combustibles de automoción, tras 6 años de ascenso, su consumo retrocedió a niveles de 1998, siendo la caída algo mayor en el caso de las gasolinas

¹⁴⁸ Véase apartado 3.2.3. *Transición ecológica*.¹⁴⁹ Red Eléctrica de España, *op. cit.*¹⁵⁰ CORES, *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2020.

CUADRO I-20. PRECIO DE LA GASOLINA Y DEL GASÓLEO DE AUTOMOCIÓN, ESPAÑA Y UE, 2020
(Céntimos de euro/litro)

	España	Alemania	Francia	Italia	Portugal	Media Eurozona ponderada	Diferencia Eurozona vs. España
Gasolina 95 IO							
PVP	118,2	126,5	134,5	140,9	139,4	131,0	12,8
IVA	20,5	20,2	22,4	25,4	26,1	22,6	2,1
IE	47,4	62,7	69,1	72,8	66,7	64,2	16,8
PAI	50,3	43,6	43,0	42,6	46,6	44,2	-6,1
Gasóleo de automoción							
PVP	106,5	108,9	124,6	128,3	124,2	115,9	9,5
IVA	18,5	17,4	20,8	23,1	23,2	20,0	1,5
IE	38,0	44,7	60,9	61,7	51,3	50,0	11,9
PAI	50,0	46,8	42,9	43,4	49,7	46,0	-4,0

Fuente: CORES, *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2020.

(-21 por 100) que en el de los gasóleos (-16,7 por 100). También el consumo de gas natural disminuyó considerablemente, sobre todo el destinado a la generación eléctrica.

Como consecuencia de la caída en el precio del barril Brent en un entorno internacional de baja demanda, los precios medios de venta al público de la gasolina 95 IO y del gasóleo de automoción descendieron 12,46 y 16,11 céntimos de litro respectivamente respecto al año 2019. Y aunque en términos absolutos los precios de ambos combustibles continuaron situándose entre los más bajos de los principales países de la Unión Europea (cuadro I-20), resulta reseñable que el descenso en el precio de ambos tipos de combustible fuera inferior al descenso medio en la zona euro. De hecho, en Francia y en Italia el precio del gasóleo de automoción se redujo en torno a los 20 céntimos de litro.

Entre las primeras medidas aprobadas para hacer frente a la crisis originada por la pandemia estuvieron las relativas a la energía, dada su dimensión estratégica. Se prestó especial atención a la protección de los colectivos más vulnerables, a apoyar a los autónomos y al tejido empresarial y a mitigar el impacto sobre los operadores energéticos. Así, se garantizó el suministro de energía eléctrica, gas natural y productos derivados del petróleo¹⁵¹, se amplió el derecho a la percepción del bono social de electricidad a los autónomos cuya

*Descenso en el precio
de los combustibles de
automoción*

*Energía y COVID-19:
dimensión estratégica
y social*

151 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

actividad se hubiera visto afectada por la pandemia¹⁵² y se extendió automáticamente la vigencia del bono social a los ya beneficiarios del mismo¹⁵³. Asimismo, para garantizar el suministro energético a los consumidores individuales, se prohibió la suspensión del suministro de energía eléctrica, gas natural o productos derivados del petróleo a consumidores individuales en su vivienda habitual durante el estado de alarma¹⁵⁴. Y para evitar que los costes energéticos supusieran una carga para las empresas con menor capacidad de financiación, se permitió que autónomos y empresas suspendieran temporalmente sus contratos de suministro eléctrico y de gas natural o modificaran las modalidades de los mismos sin penalización o coste alguno. Se permitió, igualmente, la suspensión del pago de facturas de electricidad, gas natural y productos derivados del petróleo y se eximió del pago de peajes y de la liquidación de impuestos indirectos sobre estos consumos a las comercializadoras y los distribuidores energéticos para evitarles la repercusión negativa de esta medida¹⁵⁵.

3.3.4. Construcción

La irrupción de la crisis provocada por el COVID-19 ha cambiado completamente los resultados y perspectivas de un sector que acababa de empezar a recuperarse tras el duro impacto de la crisis de 2008. En términos de Contabilidad Nacional Trimestral, el sector cerró el ejercicio con un descenso de su producción del 14,5, cerca de cuatro puntos por debajo del deterioro general de la actividad. De hecho, fue una de las ramas que más cayeron, solo por detrás de servicios de comercio y las actividades recreativas y de ocio.

La buena evolución durante los meses de verano, con un crecimiento intertrimestral en el tercer trimestre del 24,8 por 100, no pudo compensar el fuerte impacto de

*Fuerte retroceso
de la construcción*

la suspensión de la actividad durante el primer estado de alarma y no evitó que finales de año la producción volviera a resentirse ante unas perspectivas menos favorables.

El Índice de Producción de la Industria de la Construcción, elaborado por el Ministerio de Fomento, indica un fuerte retroceso respecto a 2019, del -12,4 por 100, profundizando la caída registrada aquel año. Esta caída se explicaría tanto por la evolución de la rama de la edificación (-12,8 por 100), como de la obra civil (-10,7 por 100). En ambos casos el mayor deterioro se produjo en el segundo trimestre, afectada especialmente por las restricciones a la movilidad, dado que la mayor parte de su producción es estrictamente presencial. En coherencia con este comportamiento, las ventas interiores de cemento se redujeron un 9,8 por 100 y aumentaron ligeramente sus exportaciones.

152 Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19

153 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

154 Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, *Ibid.*

155 Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, *Ibid.*

En cuanto a los visados de obra nueva, publicados por el Ministerio de Fomento y que constituyen un indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción, se observa que, tras más de un lustro de aumentos sucesivos, en 2020 descendieron el 18,8 por 100 en la superficie a construir, alcanzando la cifra de 21.117 miles de metros cuadrados. Los visados de edificación residencial experimentaron una caída del 19,8 por 100, con un retroceso del 39,4 por 100 en el segundo trimestre, mientras que los visados de edificación no residencial, rama más vinculada a la actividad productiva, cayeron un 15,2 por 100 en el conjunto del año, aunque recuperando en el último trimestre tasas de variación interanuales positivas, dada la alta segmentación del mercado no residencial.

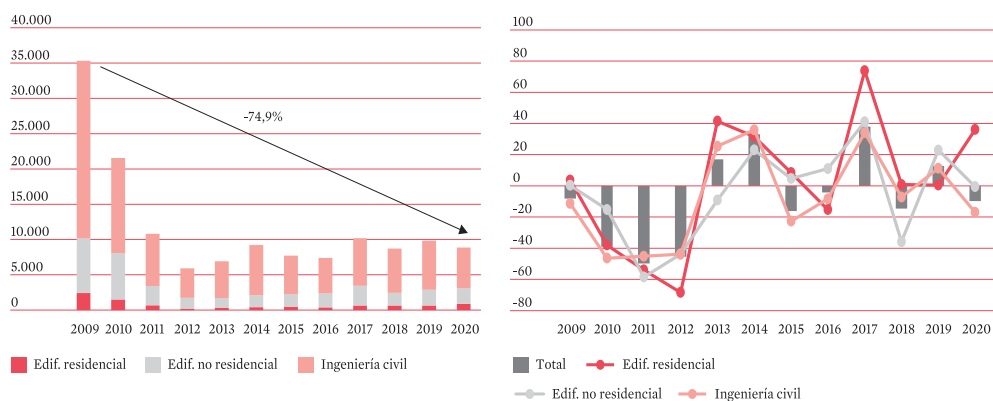
La obra civil sufrió la suspensión de la contratación pública y las restricciones a la movilidad, de modo que la licitación oficial cayó un 9,7 por 100, alcanzando 8.873,1 millones de euros. Según el tipo de agente contratante, la mayor parte de la licitación de 2020 fue realizada por los entes territoriales, un 75,5 por 100 del total, lo que supuso un avance del 42,8 por 100 respecto a 2019. Sin embargo, la parte del Estado cayó casi un 58,2 por 100, representando el 24,2 por 100 del total licitado. Por tipo de obra, solo aumentó la licitación oficial de edificación residencial, un 36,1 por 100, mientras que las obras de ingeniería civil, que constituyen la mayor parte de la licitación pública (un 65 por 100), descendieron un 17 por 100 en 2020.

En cuanto a la construcción de viviendas, en 2020 se finalizaron 86.263 unidades, nueve de cada diez libres, lo que supone un avance del 10,3 por 100 respecto a 2019. De hecho, el impacto de la pandemia solo se dejó notar en el segundo trimestre del año cuando por razones evidentes no pudieron terminarse las viviendas previstas, registrándose un descenso interanual del 6,4 por 100. Sin embargo, la pandemia sí

La licitación pública en 2020

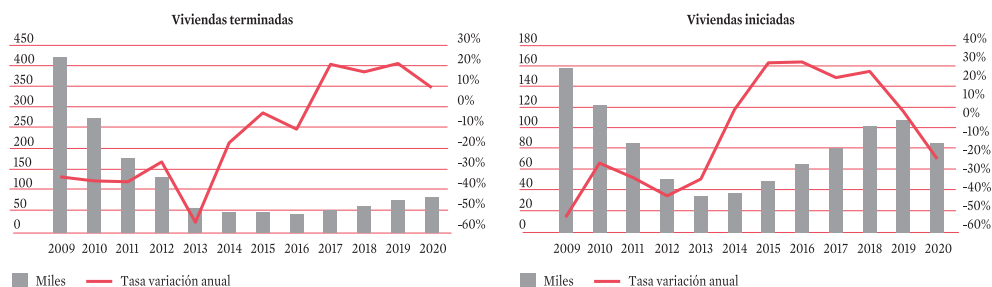
GRÁFICO I-18. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA, 2009-2019

[Millones de euros y tasa de variación interanual (en porcentaje)]



Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

GRÁFICO I-19. VIVIENDAS TERMINADAS E INICIADAS, 2009-2020



Fuente: Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana.

impactó en el número de viviendas iniciadas rompiendo la tendencia al alza que venía registrándose desde 2014 y que es un indicador adelantado de la actividad para 2021. Esta inflexión a la baja responde, probablemente, a las desfavorables perspectivas del mercado, pero también a la elevada incertidumbre sobre la evolución futura de la demanda, no solo en cuanto a su volumen, sino también por los posibles cambios de preferencias que podría traer consigo aspectos como la consolidación del teletrabajo o de la denominada «nueva ruralidad».

Pese a los bajos tipos de interés, la falta de atractivo de las inversiones alternativas y el leve descenso de los precios, la actividad se enfrentará, en el medio plazo, a un

Perspectivas para el sector de la construcción

debilitamiento de la demanda de vivienda¹⁵⁶ debido al gradual deterioro del mercado de trabajo, de la renta disponible de los hogares y, por tanto, de su capacidad de endeudamiento; factores que se irán agravando si la crisis se alarga mucho más a la espera del control de la situación sanitaria¹⁵⁷. A esto se suma, en el contexto de la pandemia, la debilidad de la demanda extranjera de segundas residencias lo que impacta sobre el sector de la construcción de determinadas zonas o comunidades autónomas.

También la edificación no residencial sufrirá las consecuencias de una mayor duración de la crisis, aunque sus efectos serán desiguales, con un mayor impacto en la construcción de locales dedicados a las actividades productivas más afectadas por la pandemia. Asimismo, la expansión del teletrabajo, de consolidarse, reduciría la necesidad de espacio de oficinas, sobre todo en las grandes ciudades.

La licitación pública, por su parte, se enfrenta, por un lado, al giro presupuestario orientado a mitigar los efectos de la pandemia y, en el medio plazo, a la necesidad

156 Para un análisis más detallado sobre el mercado de la vivienda en España, véase el capítulo III de la presente Memoria.

157 De hecho, el deterioro de las perspectivas para la economía española habrían resultado en un aumento de los riesgos percibidos por las entidades a la hora de aprobar nuevos créditos para la adquisición de vivienda.

de establecer un plan de consolidación fiscal. Pero se beneficiará, por otro lado, del fuerte empuje que la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia supondrá en la producción de determinadas obras públicas, en concreto, las más relacionadas con la sostenibilidad medioambiental y la transformación digital de la economía. También la rehabilitación se reactivará gracias al Plan, ya que la inversión en rehabilitación de edificios, en particular la dirigida a mejorar la eficiencia energética de los mismos, ocupa un lugar fundamental.

3.3.5. Servicios

La Contabilidad Nacional Trimestral computa un retroceso interanual del sector servicios del 11,1 por 100 en 2020, arrastrado sobre todo por el mal comportamiento de la actividades de Comercio, transporte y hostelería (-24,4 por 100); pero también por el de las Actividades artísticas, recreativas y otros servicios (-24,9 por 100) o las Actividades profesionales, científicas y técnicas (-13,7 por 100).

El impacto del COVID-19 sobre el sector servicios ha sido muy heterogéneo. Por un lado, la actividad terciaria acoge a una parte importante de las actividades declaradas esenciales, como las sanitarias y de salud, y la educación. Pero, por otro lado, incluye actividades que requieren una proximidad física a/de los clientes y/o son muy intensivas en mano de obra, ramas que experimentaron un impacto diferencialmente superior al resto. De hecho, como se expone a continuación, el comercio y el turismo se desplomaron desde el principio de la pandemia y son las más vulnerables al elevado grado de incertidumbre que existe sobre el inicio de la recuperación. Además, las restricciones a la movilidad a nivel global impactarían especialmente en los servicios más relacionados con la actividad turística que, aunque amortiguaron parte de su caída en los meses de verano, perdieron impulso con la segunda ola. No obstante, el uso de las nuevas tecnologías digitales y la posibilidad de organización del trabajo de manera no presencial permitieron que la producción de ciertas ramas sufrieran unos efectos menos intensos.

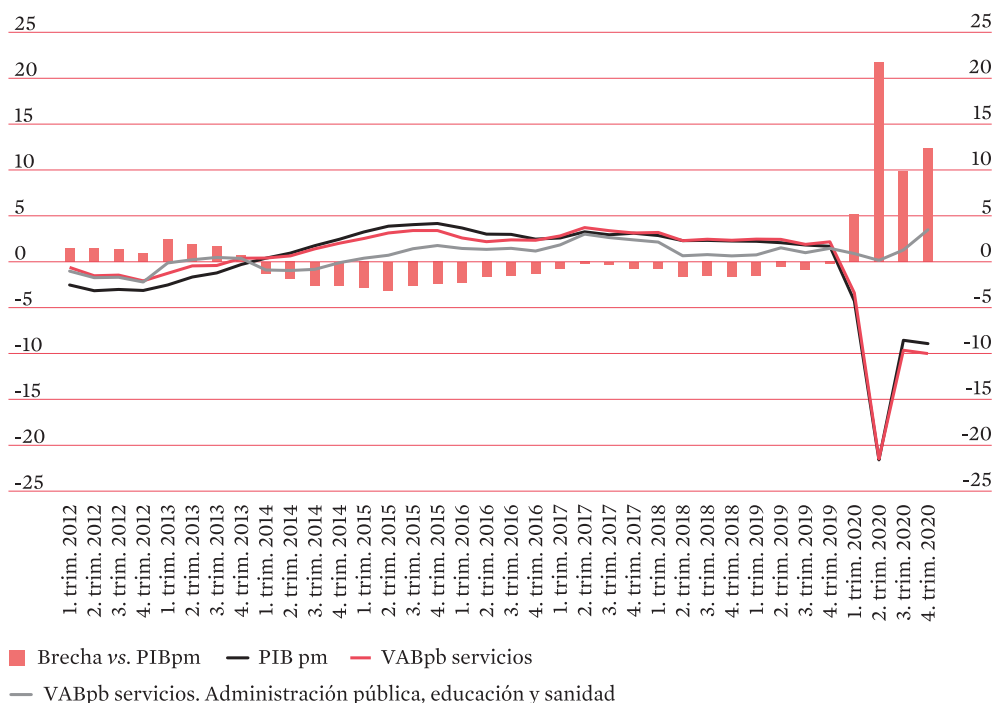
El análisis del sector servicios, sobre todo para 2020, exige distinguir la evolución de la producción de los servicios de mercado de la seguida por los servicios de no mercado. Estos últimos se refieren a los prestados por las administraciones públicas, la educación y la sanidad¹⁵⁸, fundamentales para enfrentar la crisis provocada por la pandemia y, en general, para el bienestar de los ciudadanos. Sin embargo, pese a su importancia cualitativa y cuantitativa —puesto que son casi una cuarta parte de la actividad terciaria en España—, la mayor parte de la información estadística disponible se concentra en los servicios

*Los servicios
de no mercado
resultaron esenciales*

158 Estos servicios se pueden utilizar como aproximación a lo que se había venido denominando servicios de no mercado (de provisión pública), pero cabe recordar que una parte de los mismos son provistas por empresas privadas.

GRÁFICO I-20. VAB SECTOR SERVICIOS, 2012-2020

(Tasa de variación interanual y brecha en puntos porcentuales)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2015, datos corregidos de efectos estacionales y calendario.

de mercado. Aun así, la simple evolución del VAB revela la importancia que los servicios de no mercado han tenido y están teniendo durante la crisis, de modo que su crecimiento no solo ha permitido cerrar la brecha que se había abierto respecto al crecimiento del PIB desde 2014 —tras los profundos efectos de la consolidación fiscal sobre los mismos—, sino que incluso esa brecha se ha llegado a invertir en 2020.

Es posible que este tipo de servicios continúe su evolución al alza, sobre todo en el caso de los servicios sanitarios y de cuidados a las personas, dado su papel central durante la crisis, pero principalmente porque deberían ser el eje de una aproximación preventiva y de resiliencia a los riesgos sanitarios en el futuro.

Por su parte, el índice de cifra de negocios de los servicios de mercado (cuadro I-21) revela el especial impacto que la pandemia ha ejercido sobre el resto de la actividad

Cifra de negocios de los servicios de mercado terciaria, de modo que la cifra de negocios de todos los subsectores recogidos en este índice cayó, salvo en Seguridad e investigación. No obstante, la evolución a lo largo del año fue muy diferente entre las distintas ramas. El cierre de toda actividad no considerada esencial al principio de la pandemia se saldó con una fuerte caída de las ventas de toda la actividad terciaria. A partir de mayo o

CUADRO I-21. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS EN EL SECTOR SERVICIOS, 2012-2020

(Porcentajes, variación media interanual y peso sobre el total)

Conceptos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Peso
Índice general	-6,1	-2,2	2,6	4,8	4,2	6,7	5,9	4,0	-15,6	100,0
1. Comercio	-6,1	-1,9	2,9	5,1	4,1	6,8	5,9	3,4	-12,1	65,2
1.1. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	-15,7	-5,1	11,6	18,0	11,0	10,2	8,3	-1,0	-19,3	6,7
1.2. Comercio al por mayor	-5,6	-1,3	3,2	4,5	3,6	8,2	7,3	4,5	-12,6	38,2
1.3. Comercio al por menor	-4,4	-2,4	0,5	2,4	2,3	3,2	2,6	2,5	-8,1	20,3
2. Otros servicios	-6,2	-2,5	1,9	4,4	4,4	6,3	5,8	5,1	-21,9	34,8
2.1. Transporte y almacenamiento	-3,5	-0,5	4,1	3,9	2,4	6,5	5,3	5,7	-19,1	9,0
Transporte terrestre	-4,9	-1,4	3,0	3,4	2,1	5,6	4,1	3,9	-17,3	3,6
Transporte marítimo	-5,2	-10,5	0,9	3,4	3,8	4,1	6,7	8,8	-20,9	0,1
Transporte aéreo	-1,4	-1,4	6,1	4,3	2,9	7,1	10,1	10,2	-56,6	0,9
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	-1,1	1,4	5,1	4,2	2,2	7,6	5,8	6,1	-12,8	3,8
Actividades postales y de correos	-7,6	-3,3	1,9	5,2	4,3	5,1	4,4	5,7	-0,4	0,5
2.2. Hostelería	-6,3	-0,3	4,0	5,1	7,0	4,9	2,7	3,6	-50,1	5,0
Servicios de alojamiento	-4,2	2,1	5,7	6,2	10,1	5,8	1,2	3,7	-64,3	1,2
Servicios de comidas y bebidas	-6,2	-1,6	3,3	4,6	6,2	4,6	3,6	3,6	-42,9	3,8
2.3. Información y comunicaciones	-4,9	-5,2	-0,4	3,0	4,7	3,6	4,1	2,8	-8,8	7,3
Edición	-8,4	-5,2	1,3	3,4	3,1	0,4	0,2	6,1	-10,5	0,6
Actividades audiovisuales	-7,6	-10,5	5,0	3,1	5,0	7,9	8,0	4,0	-33,4	0,6
Programación y emisión de radio y televisión	-6,1	-0,7	5,1	8,0	5,0	-0,9	10,2	3,0	-9,5	0,4
Telecomunicaciones	-8,1	-7,5	-6,6	-0,2	5,2	1,8	1,1	-0,3	-1,8	2,6
Programación y consultoría informática	2,6	-1,7	4,9	5,8	5,0	5,8	6,6	4,6	-10,6	2,9
Servicios de información	0,3	-6,5	1,9	3,3	6,6	4,5	4,0	7,9	-3,2	0,2
2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas	-8,6	-4,1	-0,4	4,6	6,1	9,8	9,5	7,1	-10,6	8,8
Actividades jurídicas, contabilidad y consultoría	-5,7	-1,7	0,8	5,8	7,6	11,7	9,3	7,1	-9,5	3,2
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	-11,0	-4,6	-3,2	3,4	5,8	8,5	9,2	8,1	-7,3	3,1
Publicidad y estudios de mercado	-10,9	-5,9	1,6	4,7	4,7	8,7	9,6	6,4	-16,9	2,0
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	-6,2	-7,6	0,7	3,6	4,3	11,1	11,1	4,7	-11,5	0,5
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	-5,6	-3,2	1,1	7,1	3,1	6,8	7,3	6,2	-29,6	4,7
Actividades relacionadas con el empleo	-11,5	3,5	16,3	18,6	11,1	17,0	9,2	3,4	-15,7	0,5
Agencias de viajes y operadores turísticos	-7,7	-2,8	1,6	8,2	6,1	3,0	5,2	5,8	-70,0	1,2
Actividades de seguridad e investigación	-3,8	-1,6	2,4	3,0	4,8	4,7	7,4	10,7	0,2	0,5
Actividades de limpieza	-4,7	-1,9	-0,9	2,0	3,4	5,9	4,3	4,2	-1,3	0,9
Actividades administrativas y auxiliares a las empresas	-8,2	-7,8	-3,0	8,3	7,4	9,8	11,5	7,3	-14,2	1,7

Fuente: INE, Índice de cifra de negocios del sector servicios, Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario. Base 2015.

junio, registraron una gradual amortiguación en sus descensos, con una evolución al alza hasta finales de año, salvo la rama de la hostelería, cuya facturación volvería a caer tras el inicio de la segunda ola.

Para el conjunto del año, la rama de comercio, cuya cifra de negocios responde de más de dos tercios del total, cayó un 12,1 por 100 lastrada sobre todo por el descenso de la facturación del comercio al por mayor, así como por el comportamiento de la venta y reparación de vehículos que, al *shock* de la pandemia y a los posibles cambios que la nueva normalidad induzcan en la movilidad, se sumó la incertidumbre que viene arrastrando durante los últimos ejercicios en cuanto al futuro de los vehículos diésel o las medidas que se adopten en el marco de necesaria descarbonización de la economía.

Tras el comercio, destaca la caída de la cifra de negocios en hostelería, un 50,1 por 100, por los descensos en la facturación de sus dos subramas: la de alojamiento, que registró una de las mayores caídas en ventas de todo el sector servicios (solo por detrás de las agencias de viajes y operadores turísticos) y la de servicios de comidas y bebidas. Las medidas de control de los contagios y de distanciamiento físico, junto al hundimiento de la actividad turística, impactaron especialmente en la actividad hostelera, afectando igualmente a la rama de transporte y almacenamiento, sobre todo al transporte de pasajeros.

Las ramas donde la cifra de negocios cayó menos indican los cambios en los patrones de consumo inducidos por la pandemia, de manera que los servicios relacionados con la salud, con el auge del comercio *online* o con el teletrabajo ganaron peso en el conjunto de las ventas, como fue el caso de las actividades de seguridad e investigación, postales y correos, limpieza y servicios de telecomunicaciones.

Comercio

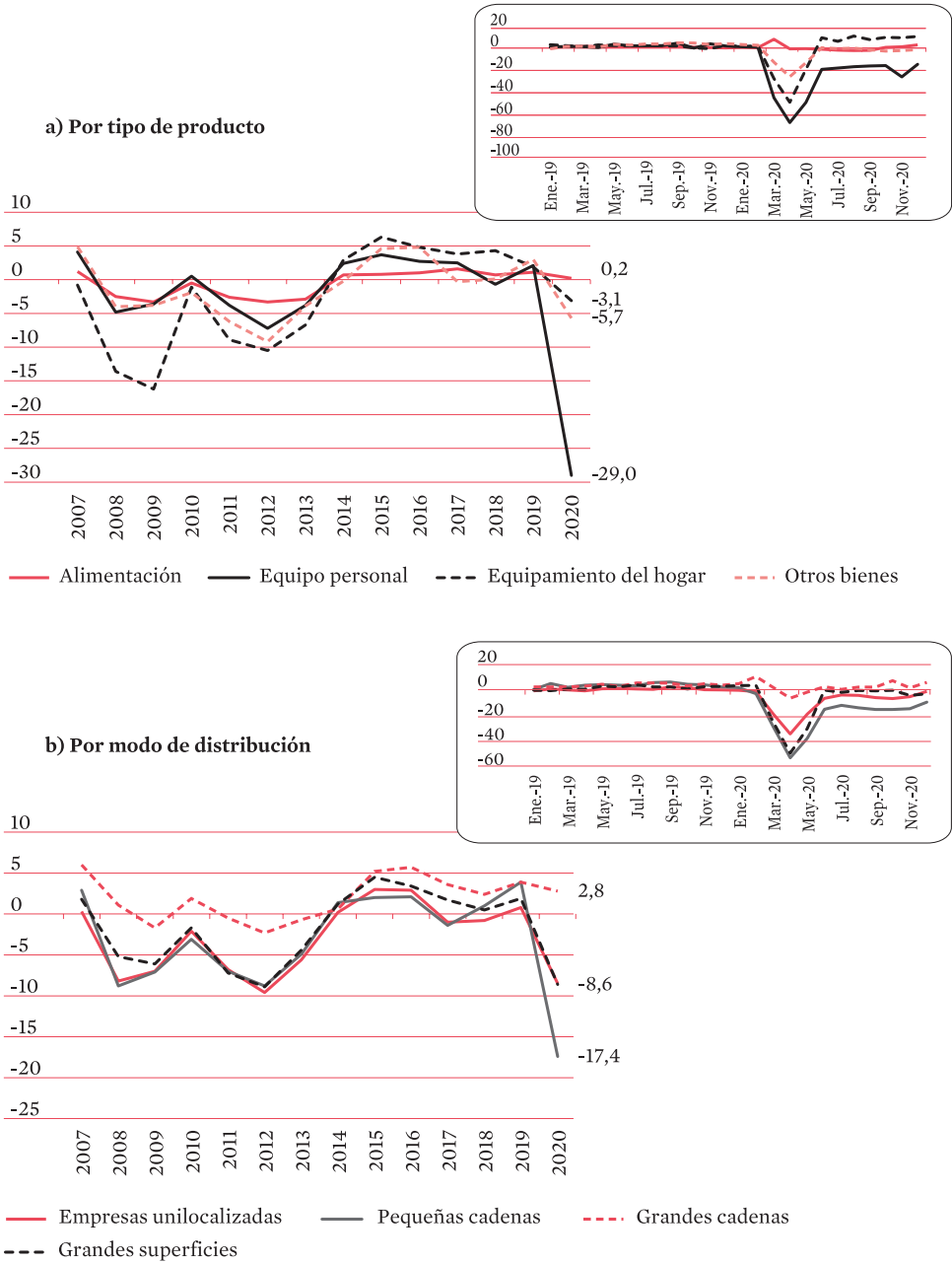
La pandemia ha provocado un fuerte impacto sobre el comercio minorista en España. En sus primeros compases a causa del confinamiento de la población, pero a medida que la crisis se ha ido alargando en el tiempo, el miedo al contagio, las medidas de contención y distanciamiento y el deterioro de la renta disponible de los hogares han ahondado las pérdidas de ventas de algunos segmentos de la distribución comercial.

De acuerdo con el Índice general de comercio al por menor, las ventas cayeron un 7,1 por 100 en 2020. Este descenso se quedó en el 5,9 por 100, si no se computan las pérdidas de ventas de las estaciones de servicio, resultado de un año marcado por una baja movilidad.

Durante el primer estado de alarma todos los productos redujeron sus ventas, siendo los de equipo personal los que más cayeron [gráfico I-21 a)]. Solo la venta de productos alimenticios aguantó, llegando incluso a aumentar en marzo. El resto del año las ventas se recuperaron pero no de manera homogénea. Mientras que las ventas de bienes para equipamiento del hogar aumentaron en términos interanuales durante el segundo semestre, las de equipamiento personal y estaciones de servicio siguieron cayendo.

GRÁFICO I-21. ÍNDICES DEL COMERCIO AL POR MENOR, 2007-2020

(Porcentajes, variación media anual e interanual por meses)



Fuente: INE, Índices de Comercio al por menor. Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario.

Tampoco la evolución de las ventas fue semejante entre los diferentes modos de distribución [gráfico I-21 b)]. Durante los meses de confinamiento más estricto las grandes cadenas comerciales recibieron un impacto más suave. A partir de junio la recuperación de las ventas minoristas fue desigual, ya que las grandes cadenas y las grandes superficies lograron alcanzar los niveles anteriores a la pandemia, pero las empresas unilocalizadas y las pequeñas cadenas de distribución no lo consiguieron. Las ventas de estas últimas parecen haber sido las más perjudicadas por la crisis.

Durante la crisis, el comercio *online* se ha erigido como una importante vía alternativa para la distribución comercial minorista. De acuerdo con los datos de ONTSI¹⁵⁹,

*El auge del comercio
online y retos de futuro*

la pandemia impulsó el comercio electrónico, de modo que un 75 por 100 de los internautas recurrieron a la compra por Internet durante el periodo de confinamiento más estricto. No obstante, se ha puesto de manifiesto que la insuficiente penetración de las nuevas tecnologías en parte del tejido empresarial o la persistencia de desigualdades en el uso de Internet, como se ha señalado anteriormente, todavía lastran el desarrollo del comercio *online* en España.

Aun así, en solo tres meses, los de mayores restricciones a la movilidad, se concentró prácticamente el mismo número de compradores *online* que en todo 2019. Un 47,2 por 100 de los consumidores que compraron en línea durante el confinamiento no lo habían hecho el año anterior¹⁶⁰. Los productos más comprados durante ese periodo pertenecen a la rúbrica ropa, calzado y complementos, que absorbieron casi dos quintos del total de compras; aunque, el aumento más reseñable fue el registrado por las compras de alimentación, bebidas y productos de limpieza del hogar, que avanzaron siete puntos porcentuales respecto a 2019, hasta representar el 30,5 por 100 del total del comercio *online*¹⁶¹.

No obstante, resulta prematuro considerar esta tendencia como un cambio estructural de la distribución minorista¹⁶². En efecto, aunque la venta *online* ha sustituido durante la crisis del COVID-19 a la venta física, el comercio electrónico hay que entenderlo más como un complemento de la venta tradicional que como sustitutivo. La digitalización de la distribución comercial debe tener como objetivo la omnicanalidad, es decir, ir más allá de la venta *online*, facilitando la actividad minorista y promoviendo su eficiencia.

159 Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ONTSI (2020): *El comercio electrónico B2C en España: 2019*.

160 Un 16 por 100 de los que sí había realizado alguna compra *online* durante 2019, no compró durante el periodo de marzo a mayo de 2020. El cambio en el tipo de productos comprados *online* puede explicar este distinto comportamiento entre los consumidores. ONTSI (2020): *op.cit.*

161 Por su parte, el descenso más significativo se registró en la reserva de alojamiento y paquetes turísticos, con una reducción del 52,1 por 100 al 3,6 por 100, cuando era tras la ropa, calzado y complemento, la otra compra *online* por excelencia.

162 El ONTSI revela que el 48,7 por 100 de los internautas compradores a través de Internet durante el confinamiento afirmaban que continuarían haciéndolo, mientras que un 43,8 por 100 subrayaba que optaría por el consumo en pequeños comercios próximos a sus domicilios.

De hecho, el avance de la venta *online* debe conjugarse y, en lo posible, contribuir a reforzar un aspecto clave de la actividad comercial, como es su dimensión vertebradora del territorio. Además, la proliferación de modelos comerciales enfocados a satisfacer segmentos específicos de consumo, a través de la especialización, la alta calidad o el comercio a demanda, demuestra la capacidad de transformación y versatilidad del sector para responder gracias a las nuevas tecnologías a los cambios sociodemográficos actuales y nuevas pautas de consumo.

Así se ha entendido en la Estrategia España Digital 2025, que hace hincapié en la necesidad de fomentar el desarrollo digital de la distribución comercial como palanca para su modernización. Las acciones se enmarcarán en un macro proyecto específico para el comercio y se concentrarán en la transformación digital y en la capacidad de innovación de las pymes, especialmente de las más pequeñas. De hecho, se propone como meta que una cuarta parte del volumen de negocio de las pymes proceda del comercio electrónico.

*Medidas de fomento
para la digitalización
de la actividad comercial*

Este fomento de la digitalización del comercio y la distribución en España deberá tener en consideración la necesidad de asegurar unas reglas de juego equilibradas (*level playing field*) para toda la distribución comercial, de manera que las exigencias y normativa sobre aspectos como la protección de los consumidores, la fiscalidad, la trazabilidad o incluso el tratamiento de residuos sean equiparables para todo el sector, independientemente de que sean grandes plataformas digitales de comercio o minoristas tradicionales, de que sea comercio digital o físico o del ámbito geográfico en el que operen.¹⁶³ Además, resulta especialmente conveniente la formación y capacitación de las personas trabajadoras en el terreno digital para así aprovechar todas las ventajas que la digitalización de su actividad.

Turismo

La pandemia ha asestado un duro golpe a la actividad turística española. En 2020, solo 18,9 millones de turistas visitaron España, un 77,3 por 100 menos que en 2019, poniendo abruptamente fin a la exitosa evolución que el sector venía siguiendo en los últimos ejercicios, encadenando máximos históricos año tras año (cuadro I-22).

El impacto del COVID-19 sobre la cadena de valor del turismo no ha afectado exclusivamente a España, sino que también ha tenido un impacto directo y negativo sobre la actividad a nivel mundial¹⁶⁴. Sin embargo, su repercusión ha sido diferente

163 Destacan las propuestas de la Comisión Europea, enmarcadas en el Paquete de *Digital Single Market* y descritas anteriormente. Pero en el comercio *online* transfronterizo comunitario existe margen de mejora en el ámbito del IVA o en el desarrollo de una ventanilla digital con información sobre las diferentes exigencias normativas y legales en los distintos Estados miembros (Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*).

164 Según el *World Tourism Barometer* (vol.19, issue 1, jan2021) de la Organización Mundial del Turismo, el turismo mundial sufrió una caída del 74 por 100 de las llegadas internacionales como consecuencia

entre países, siendo especialmente intensa en el caso de España dada su importancia en términos de PIB y empleo¹⁶⁵, así como por su interrelación con el resto de sectores productivos.

La actividad turística a lo largo del año sufrió los vaivenes provocados por las distintas medidas de contención y distanciamiento para tratar de controlar la crisis sanitaria, pero también por la diferente evolución epidemiológica de los países de origen, la desincronización de las olas de contagio, los distintos ritmos de vacunación y las consiguientes dificultades para alcanzar acuerdos internacionales sobre corredores seguros o burbujas turísticas, y en un entorno marcado por una elevada incertidumbre.

La pandemia arruinó la campaña de Semana Santa de 2020 y solo se recuperó una pequeña parte del turismo durante los meses de verano, en los que el avance del mercado nacional pudo compensar algo la caída de los turistas extranjeros. De hecho, el empeoramiento de la crisis sanitaria desde mediados de julio provocó que los países emisores impusieran restricciones a los viajeros provenientes de España, con tests obligatorios y cuarentenas, lo que sin duda constituyó un elemento disuasorio más para el visitante extranjero. La entrada de lleno en la segunda ola de contagios a partir de septiembre anunciaba dificultades aún mayores para el sector, cuyas perspectivas solo comenzaron a mejorar con el inicio de la vacunación a finales del ejercicio.

Todo ello ha tenido su reflejo en los principales indicadores de coyuntura del sector. En coherencia con el menor número de turistas, el gasto turístico cayó un 78,5 por 100. El turismo de los extranjeros en España y el de los residentes españoles en el extranjero se redujeron en una magnitud similar (alrededor del -75 por 100). El turismo de españoles por el país también cayó, pero en un menor grado, un -54,2 por 100.

El menor número de turistas llevó a una caída generalizada de la ocupación de los establecimientos turísticos (cuadro I-22), con un mayor descenso en hoteles y apartamentos turísticos frente a la ocupación de campings y alojamientos de turismo rural, lo que podría responder al mayor impacto de las restricciones al tráfico aéreo sobre los primeros. Esto mismo explicaría que Francia desbancara al Reino Unido como principal país de procedencia de los turistas foráneos (cuadro I-23), con Cataluña, una vez más, como destino preferido por el viajero extranjero.

de la pandemia de COVID-19 y las restricciones a los viajes internacionales y el fuerte descenso de la demanda turística. Estima una pérdida de 1,3 trillones de dólares de ingresos por exportaciones turísticas, once veces más que la pérdida registrada en 2009 durante la crisis económica global. Asia y el Pacífico han computado la mayor caída en las llegadas internacionales, un 84 por 100 (300 millones menos), seguida de Oriente Medio y África, con un descenso del 75 por 100, Europa va detrás con una reducción del 70 por 100 (pero que supone 500 millones menos de turistas internacionales), por último América registró un descenso del 69 por 100.

165 Según los últimos datos publicados por la Cuenta Satélite del Turismo de España (el 11 de diciembre de 2020), el peso del turismo alcanzó los 154.487 millones de euros en 2019, es decir un 12,4 por 100 del PIB. Además las ramas características del turismo habían generado un 12,9 por 100 del empleo total de ese mismo año.

CUADRO I-22. INDICADORES DEL SECTOR TURÍSTICO, 2016-2020

(Unidades y porcentajes)

Conceptos	2016	2017	2018	2019	2020	%Δ 2020-19
Movimientos turísticos en fronteras						
Turistas	75.315.008	81.868.522	82.808.413	83.509.153	18.952.508	-77,3
Encuesta de gasto turístico						
Gasto de los turistas internacionales	77.415,5	87.003,9	89.751	91.912	19.729	-78,5
Movimientos turísticos de residentes						
Viajes al extranjero	15.732.052	17.289.487	19.307.118	20.119.745	4.671.486	-76,8
Viajes en España	166.218.791	176.399.801	176.772.352	173.754.971	79.664.316	-54,2
Total	181.950.842	193.689.289	196.079.470	193.874.716	84.335.802	-56,5
Encuesta de ocupación en establecimientos turísticos						
Ocupación hotelera						
Viajeros	99.840.032	103.804.066	105.311.464	108.625.813	34.356.027	-68,4
Pernoctaciones	331.168.945	340.582.713	339.980.928	342.995.604	91.664.425	-73,3
Grado de ocupación (%)	59,8	61,0	60,2	60,0	33,0	-45,0
Ocupación en campings turísticos						
Viajeros	7.399.821	7.869.191	7.867.359	8.304.239	4.526.857	-45,5
Pernoctaciones	36.639.715	38.711.804	39.158.714	40.720.537	21.701.126	-46,7
Grado de ocupación (%)	38,6	39,9	40,0	39,6	36,0	-9,0
Ocupación en apartamentos turísticos						
Viajeros	11.709.088	12.662.116	12.288.825	12.479.356	4.165.376	-66,6
Pernoctaciones	74.811.087	78.148.452	73.437.459	71.383.187	23.459.957	-67,1
Grado de ocupación (%)	42,2	40,9	39,1	38,0	21,0	-44,7
Ocupación en alojamientos de turismo rural						
Viajeros	3.633.619	4.049.974	4.260.669	4.421.404	2.070.669	-53,2
Pernoctaciones	9.922.064	11.033.772	11.457.707	11.726.034	6.282.940	-46,4
Grado de ocupación (%)	18,0	19,2	19,3	19,0	15,0	-21,1
Balanza de pagos						
Ingresos por turismo (mill. euros)	60.351	66.682	69.023	71.200	16.121	-77,4
Pagos por turismo (mill. euros)	16.998	19.611	22.692	24.932	7.071	-71,6
Saldo (mill. euros)	43.353	47.071	46.331	46.268	9.050	-80,4
Empleo						
Afiliados en alta laboral en actividades turísticas	2.226.717	2.331.900	2.426.122	2.473.805	2.220.293	-10,2
Hostelería y agencias de viaje	1.548.194	1.622.631	1.678.942	1.729.202	1.522.563	-11,9
Servicios de alojamiento	292.338	310.942	323.761	332.196	268.591	-19,1
Servicios de comidas y bebidas	1.200.183	1.252.642	1.292.280	1.331.329	1.194.697	-10,3
Agencias de viajes y operadores turísticos	55.673	59.047	62.901	65.677	59.275	-9,7

Fuente: INE, Estadística de movimientos turísticos en frontera y Encuesta de turismo de residentes, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Turespaña.

CUADRO I-23. ENTRADA DE TURISTAS EXTRANJEROS POR PROCEDENCIA Y DESTINO, 2020
(Unidades y porcentajes)

	Núm.	Δ núm. turistas			Núm.	Δ núm. turistas	
	y % s. total	2020-2019	2019-2018		y % s. total	2020-2019	2019-2018
Total	18.957.856	-77,3	0,8	Total	18.957.856	-77,3	0,8
Alemania	2.410.492	-78,4	-2,3	Andalucía	2.704.566	-77,5	2,9
Bélgica	747.016	-70,4	0,8	Baleares	1.721.680	-87,4	-1,2
Francia	3.877.619	-65,2	-1,3	Canarias	3.787.456	-71,2	-4,4
Irlanda	329.759	-84,9	6,0	Cataluña	3.875.947	-80,0	0,9
Italia	948.389	-79,1	3,3	Comunidad Valenciana	2.548.993	-73,3	3,6
Países Bajos	922.797	-75,0	-4,4	Madrid	1.707.231	-77,7	7,0
Países Nórdicos	1.172.711	-78,8	-4,7	Otras CC.AA.	2.611.984	-67,8	1,6
Portugal	762.275	-68,6	3,6				
Reino Unido	3.173.861	-82,4	-2,8				
Rusia	155.624	-88,2	7,1				
Suiza	398.925	-78,0	-3,8				
Resto de Europa	1.684.857	-73,8	7,3				
Estados Unidos	407.437	-87,7	12,3				
Resto de América	913.921	-75,7	10,4				
Resto del mundo	1.052.172	-81,4	9,9				

Fuente: INE, Estadística de movimientos turísticos en frontera.

Medidas para el sector turismo afectado por el COVID-19 y perspectivas

Desde el primer momento, el sector fue objeto de algunas medidas urgentes de respuesta al impacto económico de la pandemia, como la ampliación de la línea ICO-sector turístico y actividades conexas (transporte, hostelería, actividades de ocio y culturales), la ampliación de la bonificación de las cuotas empresariales a los trabajadores con contratos fijos discontinuos¹⁶⁶ y la suspensión de los plazos de devolución de préstamos del programa *Emprendetur*.

Pero según transcurría el año, se puso de manifiesto que aquellas resultaban insuficientes. En junio, se presentó el Plan de impulso para el sector turístico cuyas medidas se articulan en torno a cinco pilares: recuperar la confianza en el destino¹⁶⁷, reactivar el sector, mejorar la competitividad del destino turístico, mejorar el modelo de conocimiento e inteligencia turística y promover el turismo. Asimismo, durante el verano, se sucedieron las negociaciones para establecer medidas homogéneas entre los Estados miembros de la Unión Europea que permitieran asegurar la seguridad

166 Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, artículos 12 y 13.

167 En este marco, se elaboraron 21 guías de especificaciones para prevenir los contagios o la creación de un distintivo de destino seguro. A principios de diciembre se presentó la estrategia de comunicación *Travel Safe* para que el viajero pueda conocer todas las medidas de prevención y normativa antes, durante y después del viaje

de los viajes y relanzar así el turismo¹⁶⁸; lo que derivó en una recomendación del Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea sobre la necesidad de alcanzar un enfoque coordinado de cara a la restricción de la libre circulación. A finales de 2020, el turismo quedó incluido en un nuevo plan de ayudas, el Plan de Refuerzo a la hostelería, turismo y comercio¹⁶⁹, con medidas fiscales, laborales y de Seguridad Social, de liquidez y solvencia y tributarias.

En los primeros meses de 2021, el sector turístico continuaba enfrentándose a una fuerte incertidumbre sobre el ritmo de recuperación, revelando su alta vulnerabilidad en cuanto a las incidencias que han venido afectando a las campañas de vacunación, a la aparición de nuevas cepas o a la evolución de la situación sanitaria, tanto en España como en sus principales mercados emisores.

Todo ello subraya la necesidad de combinar actuaciones a corto plazo de amortiguación de la pérdida de rentas, con estímulos a largo plazo que aseguren una recuperación de la actividad basada en la mejora de la competitividad del sector. De hecho, como en otros sectores, pero quizás con más intensidad en el turismo, la pandemia abrió un paréntesis de reflexión sobre el futuro del sector en España, que ya venía sufriendo una transformación relacionada con los nuevos hábitos de consumo, la creciente digitalización de la economía y con la necesidad de mejorar su sostenibilidad medioambiental. Además, la desestacionalización, la diversificación de destinos y el relanzamiento de los destinos maduros constituyen pilares hacia una mayor sostenibilidad en el sector que, como ha señalado el CES, puede ejercer un papel clave como palanca de vertebración territorial y fijación de la población al territorio¹⁷⁰.

El COVID-19 ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades de un sector en el que conviven un elevado número de pymes con un puñado de empresas españolas de carácter multinacional altamente competitivas, y que se caracteriza por una escasa cualificación de una parte importante de sus trabajadores y una elevada temporalidad en el empleo. Es cierto que la pandemia puso en jaque a todo el sector, pero la salida de la crisis y la recuperación deberán poner el acento en la mejora de la competitividad de una actividad en la que España presenta evidentes ventajas comparativas. A ello puede contribuir la creciente digitalización de la actividad¹⁷¹ que, a corto plazo, podría garantizar la salud y la seguridad sanitaria de los viajeros y, en el medio plazo, reforzaría la calidad de la oferta turística. Las tecnologías digitales deben consolidar a España y sus territorios como destinos turísticos inteligentes y, a su vez, sostenibles, accesibles e innovadores¹⁷²,

168 Declaración conjunta de los Ministerios responsables de Turismo de Austria, Croacia, Eslovenia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Malta, Portugal y España, 28 de septiembre de 2020.

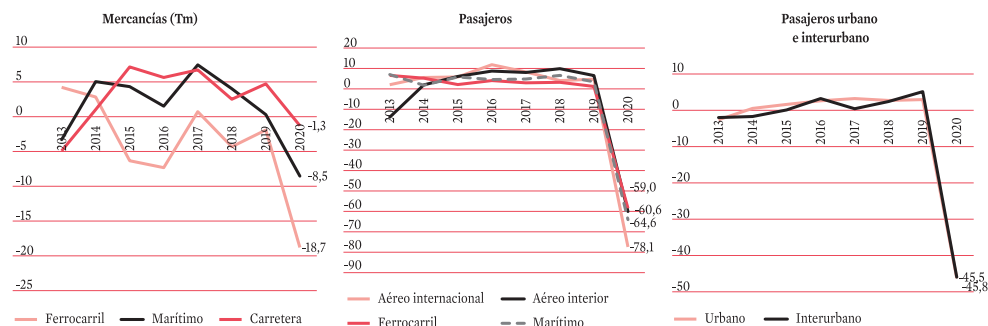
169 Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria.

170 Véase Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

171 Véase Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

172 De hecho, el «Turismo inteligente» se ha incluido entre los macroproyectos tractores del Plan España Digital 2025 con el objetivo de acelerar la digitalización de los destinos turísticos españoles y sus empresas.

GRÁFICO I-22. SERVICIOS DE TRANSPORTE EN ESPAÑA, 2013-2020
(Porcentajes, variación interanual)



Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, *Síntesis de indicadores económicos*.

todo ello en coherencia con la futura Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030 y la Agenda Urbana de España.

La rama de servicios de transporte ha sido una de las más gravemente afectadas por la pandemia, tanto en su segmento de mercancías, dados el impacto inicial sobre las cadenas de suministros y el descenso general de la actividad económica, como, sobre todo, en el de transporte de pasajeros, tanto nacional como internacional, a causa tanto de las restricciones a la movilidad como del temor al contagio de los usuarios (gráfico I-22).

Duro golpe al transporte de pasajeros

Desde el principio, el sector fue objeto específico de medidas para proteger la salud de las personas trabajadoras y de los viajeros, garantizar la disponibilidad de los bienes y los servicios esenciales, reducir las cargas administrativas —simplificando y acelerando determinados procedimientos administrativos— y proporcionar liquidez a las empresas del sector para hacer frente a las perturbaciones financieras a corto plazo.

Sin embargo, en el sector de transporte español conviven empresas de gran dimensión, como las aéreas, con transportistas individuales o autónomos, sobre todo en carretera, lo que hace difícil un tratamiento homogéneo a la crisis provocada por el COVID-19. De hecho, el sector aéreo fue uno de los primeros en ser objeto de ayudas del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas¹⁷³ en línea con lo que habían venido haciendo otros socios comunitarios, una vez que en mayo se modificó el marco temporal relativo a medidas de ayuda estatal frente a la pandemia, para poder recapitalizar empresas no financieras que atravesaran dificultades debido al COVID-19.

¹⁷³ Creado por el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, ofrece apoyo público temporal para reforzar la solvencia empresarial de compañías no financieras afectadas por la pandemia del COVID-19 y es gestionado por un Consejo Gestor a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

Frente a esta situación, el transporte y logística de última milla avanzó en 2020 como consecuencia del confinamiento inicial, las restricciones posteriores a la movilidad y las recomendaciones de distanciamiento físico. Este tipo de transporte, que ofrecen tanto operadores tradicionales como servicios digitales de plataforma, lleva tiempo dando servicio al canal Horeca y al comercio minorista *online*, y durante la pandemia se ha extendido además con fuerza a otros segmentos como a los productos farmacéuticos, sanitarios o de alimentación. Esta tendencia reforzó la pertinencia de llegar a un acuerdo, como el finalmente alcanzado entre el Gobierno y los interlocutores sociales, sobre los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales.

En todo caso, las perspectivas para el transporte, sobre todo en su segmento de pasajeros, todavía acusan una gran incertidumbre tanto por la propia evolución de la pandemia como por la eventual reactivación del turismo a partir de la segunda mitad del ejercicio 2021.

3.4. SECTOR FINANCIERO

El sector financiero ha desempeñado una importante función desde el inicio de la crisis, ya que su labor ha permitido canalizar hacia hogares y empresas las decisiones de política económica, moratorias o programas de garantías públicas, puestas en marcha para evitar su estrangulamiento financiero.

Pero la crisis ha hecho mella en los resultados de las entidades españolas, como consecuencia tanto de la menor actividad como, sobre todo, por el riesgo que se cierne sobre la posibilidad de que los acreditados incurran en situaciones de insolvencia. Y aunque la rápida actuación permitió alejar inicialmente los temores de inestabilidad financiera, la prolongada incertidumbre sobre el momento de inicio de la recuperación podría avivar esas dudas. En efecto, tal y como apunta el BCE¹⁷⁴, la baja capitalización de las entidades de depósito y el previsible aumento de la morosidad a corto plazo elevan el riesgo de que se produzca un recorte del crédito con el fin de mantener los ratios de solvencia, lo que podría afectar a la recuperación general de la actividad económica.

Además, las entidades se enfrentan a otros desafíos que afectan a sus modelos de negocio, entre los que destaca la búsqueda de una mayor rentabilidad en un entorno de bajos tipos de interés y estrechamientos de márgenes, y donde existe una creciente presión competitiva por parte de nuevos operadores financieros. Asimismo, las entidades deben acelerar sus procesos de digitalización y de orientación de sus negocios hacia unas finanzas sostenibles desde el punto de vista medioambiental. Esta transformación del sector financiero resulta determinante por el efecto tractor que puede ejercer en ambos ámbitos sobre el resto de la actividad productiva.

174 BCE, *Financial Stability Review*, mayo 2021.

El papel del sector financiero en la crisis del COVID-19

Muchas de las medidas puestas en marcha para sofocar inicialmente los problemas de liquidez tanto de los hogares, como sobre todo de las empresas, exigieron la participación del sector bancario. La elevada capilaridad de las entidades financieras, el conocimiento de los clientes y su capacidad operativa (a pesar de las dificultades para la interacción física durante los meses de confinamiento más estricto), contribuyeron al rápido despliegue de las mismas.

Como se ha indicado, entre las primeras decisiones tomadas para limitar el impacto de la crisis, estuvo la aprobación de moratorias¹⁷⁵ crediticias con el objetivo de

*Medidas urgentes:
moratorias y créditos
avalados*

hacer frente de manera urgente a situaciones personales de vulnerabilidad financiera y, más adelante, para apoyar específicamente a las actividades más afectadas; que fueron complementadas por las propias entidades crediticias para otras actividades. Según los cálculos del Banco de

España, para el conjunto de 2020 se concedieron un total de 1,3 millones de moratorias con 1,8 beneficiarios, de los cuales un 23 por 100 eran autónomos¹⁷⁶.

Junto a las moratorias, las entidades constituyeron un elemento esencial en la distribución de los créditos con aval público del ICO, puesto que además de contar con la capacidad para analizar la viabilidad de cada operación, los bancos asumían el riesgo de la parte no garantizada de la financiación. Se aprobaron dos líneas de avales (cuadro I-24), la primera en marzo, a través del Real Decreto-ley 8/2020, por un monto de 100.000 millones de euros¹⁷⁷, destinada a apoyar las necesidades de liquidez de empresas y autónomos para hacer frente a la gestión de facturas, necesidad de circulante o vencimientos de obligaciones financieras o tributarias. Y la segunda, en julio, con el Real Decreto-ley 25/2020, con otra línea de 40.000 millones de euros, pero esta vez destinada a impulsar la inversión productiva, de cara a sentar las bases de la recuperación.

En noviembre, al constatarse la prolongación de la crisis, se aprobó un nuevo Real Decreto-ley¹⁷⁸ que amplió el periodo de solicitud de créditos avalados hasta el 1 de junio de 2021 y también aumentó el plazo máximo de los nuevos créditos. Respecto a los ya formalizados, este Real Decreto-ley ofrecía la posibilidad de ampliar el periodo de carencia o los plazos de vencimiento respecto a lo inicialmente acordado.

175 Las moratorias suponen un aplazamiento del pago de las cuotas de los préstamos durante un tiempo concreto.

176 Banco de España, *Memoria de Supervisión 2020*.

177 A esta línea de avales se sumaba a la ampliación de la línea Thomas Cook a 400 millones de euros para el sector turismo y actividades conexas y la línea de cobertura aseguradora de CESCE de hasta 2.000 millones de euros con cargo al Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización.

178 Real Decreto-ley 34/2020, de 24 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial.

CUADRO I-24. LÍNEAS DE AVALES DEL ICO EN 2020

Conceptos	Línea avales «Liquidez» RDL 8/2020	Línea avales «Inversión» RDL 25/2020
Importe	100.000 millones de euros	40.000 millones de euros
Operaciones	Liquidez/capital circulante	Nueva inversión/actividad
% aval	60% – 80%	70% – 80%
Plazos	Hasta 5, extendido a 8 años	Hasta 8 años
Límites	Régimen de mínimos: 1,5 M€ Marco temporal: x2 masa salarial 2019 / 25% facturación 2019	
Elegibilidad	Morosidad CIRBE / Procedimiento concursal / UE empresas no en crisis	
Plazo límite solicitud	1 de junio de 2021	

Fuente: ICO.

El Banco de España calculaba que a finales de 2020 se habían avalado operaciones para más de 591.000 empresas. La inyección de liquidez a favor del tejido empresarial ascendió a 114.000 y una ejecución del 87 por 100 de lo programado; del total, el 70 por 100 fue destinado a pymes y autónomos, y el resto a las grandes empresas. Las operaciones combinaron concesiones de crédito nuevo con la refinanciación de créditos vivos ya que sus vencimientos habrían tensionado la liquidez empresarial; aunque esto último también podría haber supuesto una prolongación en el tiempo de situaciones preexistentes de insolvencia empresarial.

A principios de 2021, ante la persistencia de la crisis, se decidió reforzar el marco de protección a la situación empresarial a través del Real Decreto-ley 5/2021, que abrió la posibilidad de renegociación de las condiciones de los créditos ICO e introdujo un régimen singular de ejecución para los casos en los que, finalmente, las empresas acreditadas no pudieran hacer frente a los pagos. Se introdujeron cambios en los procedimientos concursales, de modo que, en el precurso los créditos se computarían como pasivo financiero y, una vez en concurso, formarían parte de los créditos ordinarios, es decir, no operaría el privilegio de los créditos públicos; para las personas físicas podría darse la exoneración.

Por su parte, en el marco de la supervisión, para evitar los potenciales efectos procíclicos que estas acciones y medidas podrían haber generado, se flexibilizaron los requerimientos de capital y de liquidez y se promovió una aplicación más flexible de la normativa contable¹⁷⁹. Esto

*Flexibilización
del marco de supervisión
de las entidades*

179 Medidas acordadas por el BCE y el Banco de España en el ámbito de sus responsabilidades y en líneas con las tomadas por la Junta Única de Resolución, la Autoridad Bancaria Europea, la Junta Europea de Riesgo Sistémico o la Autoridad Europea de Mercados y Valores. Para más detalle de las medidas de flexibilización de la normativa prudencial y contable véase Anguren R. *et al.* «La respuesta regulatoria y supervisora frente a la crisis derivada del COVID-19», *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 39, Banco de España, 2020.

último permitió que las moratorias o las garantías públicas no supusieran la reclasificación automática a una categoría inferior por el riesgo de crédito en las exposiciones; con ello se otorgaba un margen mayor a las entidades a la hora de determinar la viabilidad de las operaciones.

Asimismo, se redujeron las cargas operativas de la supervisión, posponiendo las pruebas de resistencia y extendiendo los plazos para la puesta en marcha de planes de acción de inspección, con el objetivo de que las entidades concentrasen sus esfuerzos en su labor de canalización de la financiación hacia el sector privado de la economía.

Por otra parte, se recomendó la no distribución de dividendos y la moderación en las retribuciones variables al menos hasta finales de septiembre de 2021, con el objetivo de preservar el capital de las entidades para que continúen con la concesión de créditos y, llegado el caso, puedan absorber potenciales pérdidas futuras dado el contexto de fuerte incertidumbre respecto a la recuperación.

Resultados del sector en 2020

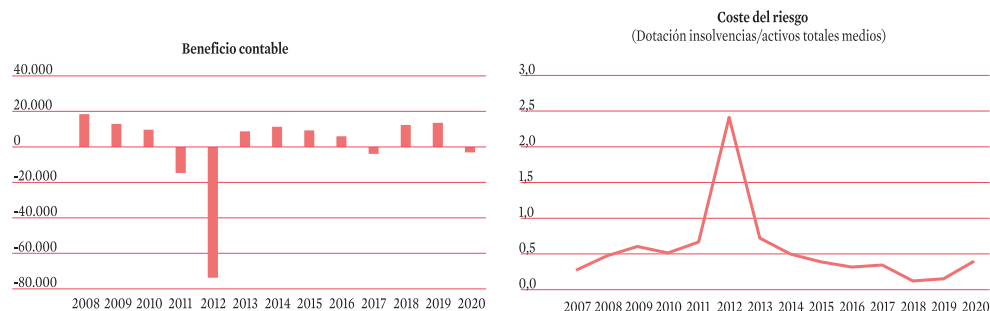
Como era de esperar, durante 2020, se produjo un deterioro de los resultados de las entidades financieras españolas, de modo que cerraron el ejercicio con unas pérdidas contables de unos 3.000 millones de euros, frente al beneficio de 13.530 millones del ejercicio anterior, es decir una caída del 122,9 por 100 (gráfico I-12). Este resultado negativo se explica por la caída de los ingresos totales del sector, el deterioro del fondo de comercio de las filiales extranjeras de algunas entidades¹⁸⁰ y la anticipación de provisiones ante el posible deterioro del crédito.

En efecto, el margen bruto del sector (ingresos totales) cayó un 6,7 por 100 como consecuencia tanto del retroceso del margen de intereses (un -0,71 por 100), explicado, en parte, por la falta de devengo de intereses de las moratorias, como, sobre todo, del menor rendimiento de otros activos y productos como las comisiones, que reflejaron la incidencia del descenso general de la actividad en los resultados de las entidades.

Sin embargo, el principal factor explicativo de las pérdidas del sector fue el aumento en las dotaciones para insolvencias en un 182,9 por 100. Porque, aunque la morosidad no repuntó gracias a muchas de las medidas de política económica puestas en marcha, no es menos cierto que la crisis ha impactado negativamente tanto en las cuentas de resultados de las empresas no financieras, como en las rentas de los hogares, afectando a su solvencia. De hecho, ante la prolongación de la crisis, la aprobación del Real Decreto-ley 5/2021, trataría de evitar justo ese riesgo, es decir, que las empresas aún viables pero con problemas de solvencia financiera terminaran cerrando. Con este apoyo, se alejaría algo el riesgo que para la estabilidad financiera supondría una avalancha de

180 Según el IMF 2020 Article IV consultation for Spain, *IMF Country Report No. 20/298*, en los últimos años la diversificación geográfica de las entidades españolas ha sido beneficiosa en términos de rentabilidad; sin embargo, bajo el actual contexto de pandemia y crisis global, esta exposición añade incertidumbre sobre la evolución de sus resultados a medio plazo.

GRÁFICO I-23. RESULTADO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS, 2008-2020
(Millones de euros y porcentaje)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

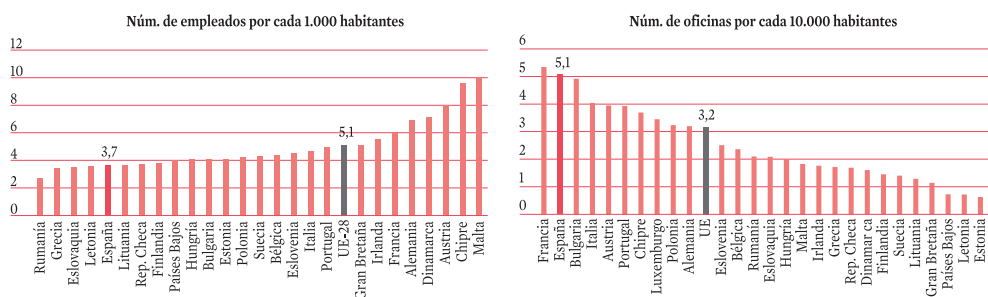
quiebras empresariales, lo cual incorporaría una naturaleza financiera a la crisis que traería consigo consecuencias muy negativas para el proceso de recuperación.

Las pérdidas del sector se dieron, además, a pesar de los continuos esfuerzos del sector por limitar sus gastos de explotación que, en 2020, fueron un 3,9 por 100 inferiores, volviendo —tras el breve paréntesis de 2019— a reducir, dentro de ellos, los gastos de personal en un 5,5 por 100. Y es que desde hace años las entidades españolas se vienen enfrentando al reto de aumentar su rentabilidad, dado el entorno de bajos tipos de interés y de estrechamiento de los márgenes de interés. Una de las medidas más evidentes que se ha venido aplicando ha sido la reducción de sus costes operativos y estructurales, con el cierre de oficinas y la reducción de plantillas, de modo que los últimos diez años, el número de empleos se habría reducido alrededor del 35 por 100¹⁸¹. Sin embargo, esta estrategia, beneficiosa para las entidades en términos de eficiencia, está provocando problemas de accesibilidad a los servicios financieros en algunos territorios, especialmente en el medio rural, aunque en el conjunto del país el riesgo es moderado. Además, su sustitución por banca *online* no es tan evidente, puesto que en esas zonas la calidad de Internet es baja y una parte importante de la población no cuenta con la formación o la tecnología para acceder a dichos servicios, ya sea por razones de edad, educativas o de renta¹⁸². Además, otra de las vías para aumentar su rentabilidad viene siendo el incremento de las comisiones, que normalmente se fijan en función del volumen de negocio del cliente con el banco.

181 Al cierre de la presente Memoria varias entidades anunciaron fuertes ajustes de plantilla y de oficinas.

182 El CES ha venido expresando su preocupación sobre la posibilidad de que se produzca una doble exclusión, digital y financiera, en algunas zonas de España. Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía* o Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

GRÁFICO I-24. NÚMERO DE EMPLEADOS Y DE OFICINAS EN LA UE, 2019



Nota: en el primer gráfico no aparece Luxemburgo puesto que está sobredimensionado, con 42 empleados por cada 1.000 habitantes, dada su especialización en servicios financieros a nivel internacional.
Fuente: elaborado a partir de BCE, *Structural Financial Statistics*.

Asimismo, las fusiones bancarias se han convertido en una manera más de ganar eficiencia y capacidad competitiva, gracias al ahorro de costes y a las potenciales sinergias que produce una gestión conjunta, sin solapamientos, de sucursales o servicios centrales. Durante el ejercicio 2020, se habrían negociado las operaciones de fusión entre Caixabank y Bankia y entre Unicaja y Liberbank que culminaron a principios de 2021 y que traerán consigo nuevas reducciones de plantillas y oficinas.

Finalmente, a nivel europeo, el proceso de concentración plantea la posibilidad de riesgo sistémico y siembra dudas sobre su eficiencia global. En todo caso, el marco de competencia del sector también se está viendo afectado por la creciente presencia de nuevos operadores digitales y por el objetivo de integración de los mercados de servicios financieros minoristas en el marco de la Unión Europea.

Evolución del crédito de las entidades durante 2020

Aumenta

el endeudamiento

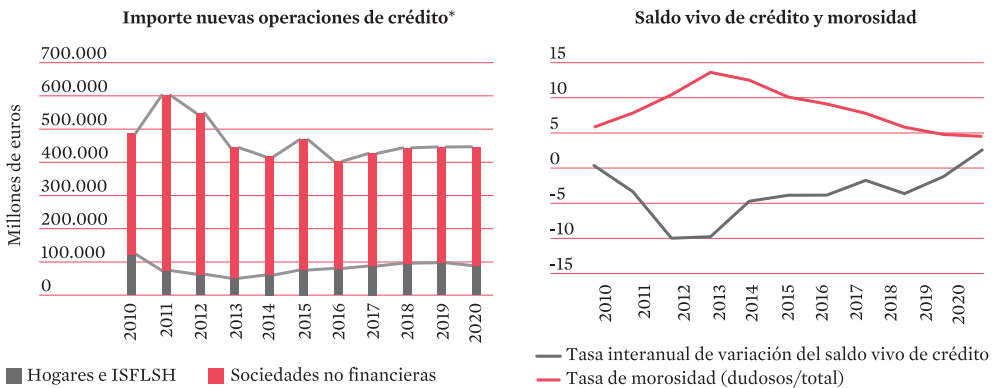
y desciende la morosidad

El empuje de los avales públicos logró mantener el nivel de crédito nuevo otorgado por las entidades a pesar del evidente deterioro de la actividad económica, de modo que el importe nuevo de las operaciones de crédito alcanzó un total de 446.574 millones de euros¹⁸³, un 0,1 por 100 más que en 2019 (gráfico I-25). De esas nuevas operaciones, un 5,7 por 100 correspondieron a renegociaciones de los créditos, solo 3 décimas de punto más que en 2019¹⁸⁴. No obstante, como se analiza a continuación, el avance del crédito nuevo se concentró en las sociedades no financieras, mientras que el otorgado a los hogares retrocedió.

183 En este importe no se tiene en cuenta el crédito de las tarjetas de crédito y tarjetas revolving en manos de los hogares que ascendió a 10.691 millones de euros a finales de 2020, con un descenso del 21,5 por 100 respecto a 2019 y que resulta coherente con el desplome del consumo privado.

184 Respecto a la valoración del crédito nuevo otorgado por las entidades destinado a renegociaciones, cabe recordar que las refinanciaciones supusieron un 9,3 por 100 del total del nuevo crédito en 2016 o un 9,0 por 100 en 2015, valores bastantes superiores al 5,7 por 100 de 2020.

GRÁFICO I-25. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO, 2010-2020



* Excluye descubiertos, líneas de crédito y las tarjetas de crédito de pago aplazado y revolving.
Fuente: elaborado a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El ligero avance del crédito nuevo total junto al efecto de las medidas descritas, principalmente de las moratorias, provocaron que el saldo vivo del crédito de las entidades españolas aumentara un 2,6 por 100, 3,3 puntos porcentuales por encima de la variación de 2019, poniendo fin, de este modo, a una década de desendeudamiento crediticio, protagonizado principalmente por las empresas.

Paradójicamente, la tasa de morosidad mejoró en un entorno de evidente adversidad económica —de deterioro de las cuentas de resultados de las empresas no financieras y de las rentas de las familias—, lo que se explica por el aumento en el saldo vivo de crédito (denominador), ya que el volumen de activos dudosos (numerador) se mantuvo estable gracias a las medidas implementadas. No obstante, dadas las dificultades para volver a la normalidad e iniciar el proceso de recuperación, es probable que los problemas contenidos de solvencia terminen aumentando la dudosidad de muchos de los créditos, impactando negativamente en los balances de las entidades.

El crédito nuevo destinado a las empresas no financieras aumentó en 2020 un 2,5 por 100, hasta alcanzar los 357.255 millones de euros, 8.870 millones más que en 2019, lo que provocó el aumento del saldo vivo del crédito a favor de las empresas, rompiendo con la tendencia al desapalancamiento de los últimos diez años.

Aumento del crédito nuevo para las empresas gracias a los avales del ICO

Este aumento respondió, principalmente, al impulso del primer programa de avales aprobado por el Gobierno, que trataron de atender las necesidades de liquidez sobrevenidas como consecuencia del confinamiento estricto al inicio de la pandemia. El crédito nuevo a favor de las pymes aumentó, en términos interanuales, un 79,4 por 100 en abril y un 41,4 por 100 en mayo, mientras que el crédito a favor de las grandes empresas creció en marzo un 57,4 por 100 y un 86,7 por 100 en abril, poniendo de

manifiesto una mayor agilidad en este tipo de operaciones por parte de las grandes corporaciones (gráfico I-26).

Sin embargo, en ambos casos, el crédito nuevo comenzó a descender en términos interanuales a partir de julio, y ello a pesar de la puesta en marcha del segundo programa de avales ese mismo mes¹⁸⁵. La elevada incertidumbre que se abrió a finales de verano sobre la evolución de la actividad económica con el inicio de la segunda ola de la pandemia en España, el aumento del riesgo de contagios y la vuelta a las restricciones de movilidad, habrían restado atractivo a los créditos como solución a las tensiones económico-financieras de las empresas, dado que a medida que se alargaba la crisis, sus problemas eran cada vez menos de liquidez y más de caída irrecuperable de sus cifras de negocio, sobre todo en los sectores más afectados.

No obstante, a finales de 2020 se habían otorgado 114.000 millones de euros en créditos nuevos con aval público¹⁸⁶. Sin ellos, el crédito nuevo habría descendido un 30,2 por 100 para el conjunto del año, lo que habría provocado no solo estrangulamientos de liquidez para el tejido empresarial, sino además problemas de estabilidad financiera para el conjunto del sistema.

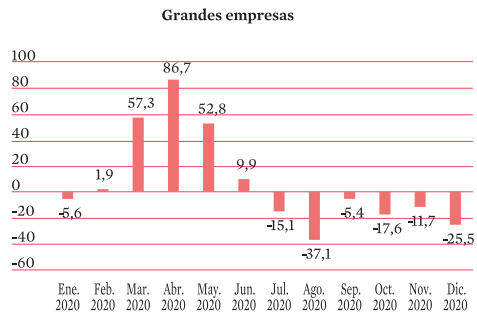
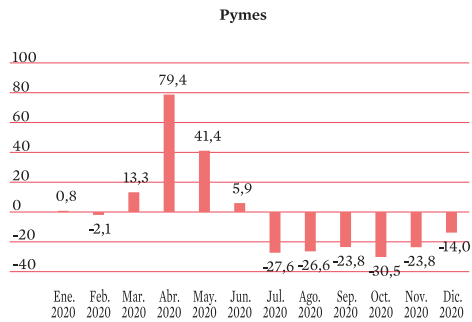
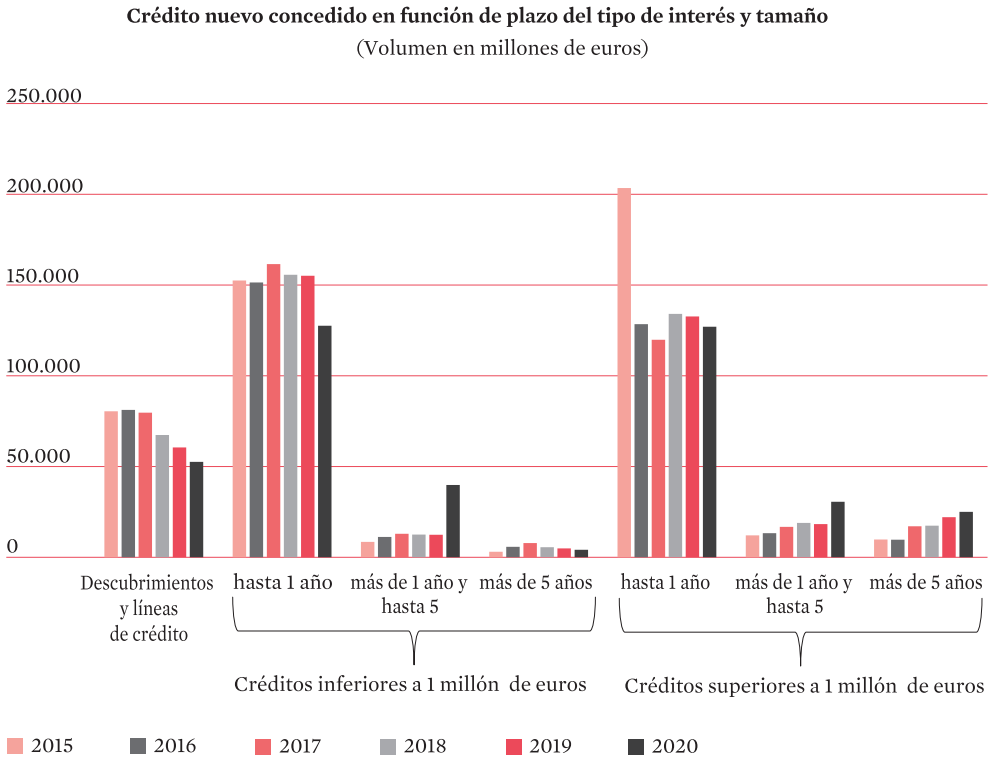
El aumento del crédito nuevo llevó, por primera vez en los últimos diez años, a un aumento del saldo vivo de crédito a favor de las empresas del 7,6 por 100, tónica compartida, en mayor o menor medida, por todas las ramas de actividad salvo por la dedicada a las actividades inmobiliarias (cuadro I-25). En concreto, fue el avance del endeudamiento crediticio del sector servicios, y en particular, del comercio, de la hostelería y de otros servicios, donde están incluidos algunos de elevada interacción personal, el principal factor explicativo del crecimiento del saldo vivo de crédito a favor de las empresas. De hecho, estas tres actividades representan casi el 40 por 100 del total del crédito de las actividades productivas. Asimismo, resulta reseñable que es el primer año de aumento del saldo vivo de crédito del sector la construcción desde el estallido de la burbuja inmobiliaria.

Las tasas de morosidad fueron inmunes a la grave situación que atravesó el tejido empresarial durante 2020, de modo que prácticamente en todos los sectores, salvo el de intermediación financiera y la rama de otros servicios, continuaron la senda de descensos iniciada años antes. Pero esta aparente paradoja en un año de crisis económica sobrevenida, es reflejo del éxito de las medidas puestas en marcha para garantizar la continuidad de la actividad y conservar una base empresarial una vez se inicie la fase de recuperación. Las ayudas, moratorias y la flexibilización de las normas prudenciales no solo evitaron que muchos créditos pasaran a ser contabilizados como dudosos, sino que en última instancia permitieron sortear problemas mayores para la estabilidad financiera.

185 Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

186 Banco de España, *Memoria de Supervisión 2020*.

GRÁFICO I-26. NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 2015-2020
(En millones de euros y tasa de variación en porcentaje)



Nota: en los créditos inferiores a un año computan los otorgados a plazos superiores pero cuyos intereses son revisados anualmente o en periodos inferiores al año.
Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

CUADRO I-25. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA Y TASA DE MOROSIDAD, 2012-2020
(Tasa de variación interanual y créditos dudosos sobre crédito total)

Crecimiento del crédito	Total actividades productivas	Sector primario	Servicios								
			Industria	Construcción	Total	Comercio	Hostelería y comunicac.	Interm. fin. (no bancos)	Actividades inmov.	Otros servicios	
2012	-14,5	-7,2	-8,5	-22,7	-14,8	-3,9	-4,1	-2,8	-14,3	-24,9	-5,8
2013	-13,3	-8,7	-11,9	-21,1	-12,8	-5,9	-8,7	-11,4	-13,6	-21,1	-2,4
2014	-6,3	-4,1	-2,8	-17,3	-5,9	-2,1	-8,5	-15,9	11,3	-15,0	-3,4
2015	-4,4	2,3	-1,6	-11,7	-4,6	0,0	-3,8	-3,6	-1,4	-10,1	-3,4
2016	-6,1	4,8	-2,4	-9,2	-7,1	0,3	-0,9	-2,4	-19,5	-10,6	1,1
2017	-2,2	7,2	0,7	-13,2	-2,3	6,2	1,1	5,3	0,2	-8,9	-5,4
2018	-7,8	4,4	-2,4	-16,0	-9,1	1,5	-5,3	-0,7	-18,4	-15,1	-6,7
2019	-2,0	1,0	-2,1	-10,5	-1,5	4,0	5,1	0,1	-1,6	-5,6	-4,1
2020	7,6	4,0	6,9	7,2	8,0	9,7	31,7	15,1	5,1	-7,0	13,3
Pro memoria saldo vivo dic. 2020	575.162,1	22.285,5	110.873,7	27.894,7	414.107,3	86.856,4	35.489,0	39.135,2	68.115,0	81.943,4	102.568,3

Tasa morosidad	Total actividades productivas	Sector primario	Servicios								
			Industria	Construcción	Total	Comercio	Hostelería y comunicac.	Interm. fin. (no bancos)	Actividades inmob.	Otros servicios	
2012	15,5	9,2	9,1	25,8	15,8	10,8	16,8	8,2	1,9	29,1	8,7
2013	20,3	13,6	13,1	34,3	20,5	15,1	23,2	12,3	3,2	38,0	12,9
2014	18,5	12,3	12,8	32,6	18,6	15,3	20,3	15,3	2,4	36,2	12,0
2015	14,6	10,1	10,9	30,0	14,2	12,6	17,1	11,6	2,1	27,5	9,8
2016	13,1	9,1	8,9	29,1	12,8	11,2	14,5	7,7	2,1	25,5	8,8
2017	10,3	7,5	8,6	24,1	9,7	10,2	10,7	6,3	0,4	18,1	8,5
2018	6,9	6,2	6,2	14,0	6,6	8,9	7,9	4,8	0,3	9,0	6,9
2019	5,4	6,0	5,4	11,7	4,9	8,2	5,8	4,4	0,2	5,2	5,2
2020	5,0	5,5	4,8	9,2	4,7	6,9	5,4	4,0	0,3	5,0	5,7

Fuente: elaborado a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

Frente a la expansión crediticia a favor de las empresas, el crédito nuevo a los hogares descendió en 2020 un 8,5 por 100, explicado en exclusiva por la caída del crédito nuevo destinado a consumo en un 26,6 por 100, frente al otorgado para este fin en 2019, rompiendo con la tendencia de los últimos años (gráfico I-27). Desde el inicio de la pandemia, el crédito al consumo se desplomó, tal y como revelan las tasas mensuales de variación interanual en línea con el desplome del consumo de los hogares durante el año.

*Descenso del crédito
a los hogares*

Por su parte, la menor actividad del mercado inmobiliario, sobre todo en los meses de confinamiento estricto, explicaría el fuerte descenso del crédito nuevo para vivienda en los primeros meses de crisis, alcanzando una caída interanual del 50,6 por 100 en el mes de abril, si bien logró sobreponerse a partir de junio. Desde entonces, el crecimiento del crédito nuevo para vivienda logró mantenerse hasta finales de año, de modo que para el conjunto del ejercicio el importe total de las operaciones nuevas para la compra de vivienda aumentó un 0,9 por 100; con un fuerte crecimiento interanual en los meses de verano, por el efecto de base por la caída de los créditos hipotecarios durante esos meses en 2019 como consecuencia de los cambios en la legislación.

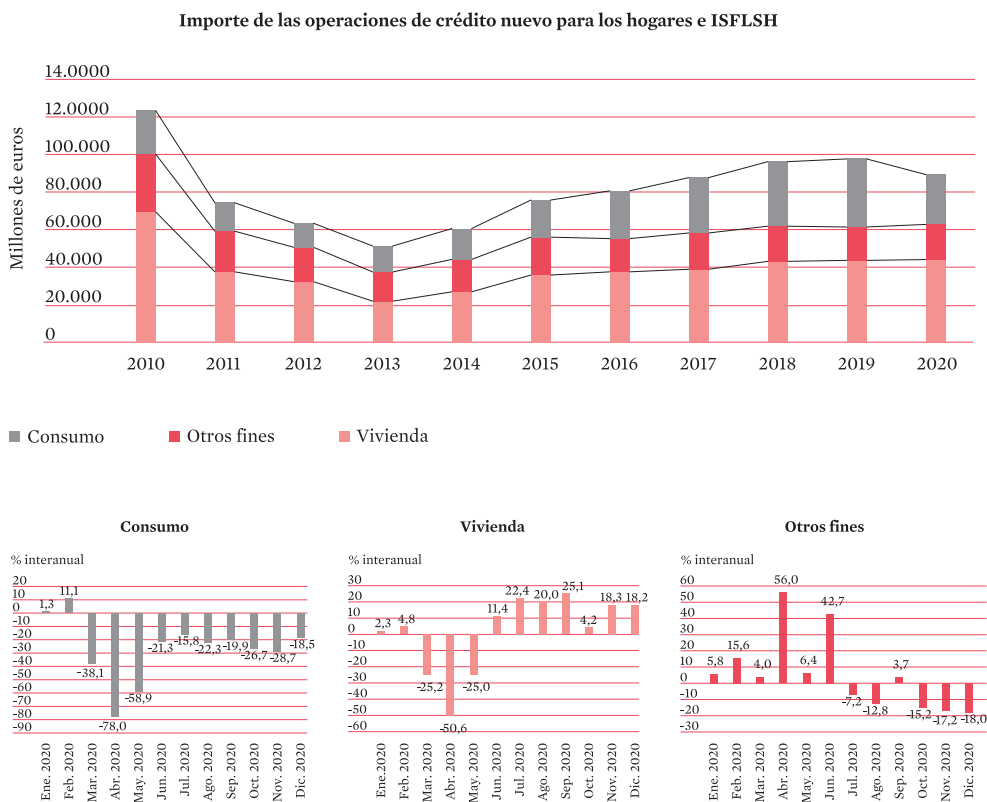
Asimismo, durante 2020 se consolida la preferencia por los créditos hipotecarios a tipo fijo, en coherencia con el entorno de tipos de interés muy bajos. Los créditos nuevos con tipos revisables en un plazo superior a los diez años aumentaron un 30 por 100 respecto a los de 2019, de modo que, por primera vez estos superan a los créditos hipotecarios a tipo variable, respondiendo del 44 por 100 del importe de las nuevas operaciones.

Por último, aunque solo representan un 20 por 100 de los créditos nuevos destinados a los hogares, resulta reseñable el comportamiento del otorgado para otros fines distintos de la compra de vivienda o de consumo. Dos tercios de estos son créditos a favor de empresarios individuales o autónomos, de modo que su evolución a lo largo de 2020 es similar a la seguida por el crédito nuevo para empresas, con fuertes aumentos en abril y junio como resultado de los avales públicos y un retroceso en la segunda mitad del año. El balance para el conjunto del año fue un avance del 5,3 por 100.

Todo ello redujo el saldo vivo del endeudamiento crediticio de los hogares en 2020, un -1,5 por 100 (cuadro I-26). Aun así, resulta reseñable el aumento del saldo vivo de los créditos dedicados al consumo duradero, aunque a un ritmo más suave que en los últimos seis años cuando crecía a tasas de dos dígitos. Este segmento de crédito registró un repunte de su morosidad, hasta el 3,8, el mayor nivel de los últimos cinco años pero muy lejos del 8,3 que alcanzó en 2009.

A pesar de ello, la tasa general de morosidad del crédito a los hogares descendió levemente hasta el 4,1, probablemente como resultado de las moratorias hipotecarias aprobadas y de las medidas de sostenimiento de rentas. De hecho, la tasa de dudosa de los créditos hipotecarios, que representan las cuatro quintas partes del crédito a los hogares, se redujo hasta el 3,2, el nivel más bajo de los últimos nueve años.

GRÁFICO I-27. CRÉDITO NUEVO PARA LOS HOGARES, 2010-2020



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

Regulación de las Entidades Financieras de Crédito

En relación con la actividad crediticia, cabe recordar que en los primeros meses de 2020 se aprobó el Real Decreto 309/2020¹⁸⁷, que supone un avance en la regulación de las Entidades Financieras de Crédito (EFC), cuya actividad principal es el crédito al consumo de los hogares, aunque también ofrecen servicios de *leasing*, *renting* o *factoring* a las sociedades no financieras, y pone fin a la incertidumbre que había generado el retraso en el desarrollo normativo.

Se podrán constituir en EFC aquellas entidades que, no teniendo la consideración de entidades de crédito, y previa autorización, se dediquen a alguna de las actividades previstas en el artículo 6 de la Ley 5/2015, de 27 de abril. En cualquier caso, no podrán captar fondos reembolsables del público en forma de depósito, préstamo, cesión

187 Real Decreto 309/2020, de 11 de febrero, sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito.

CUADRO I-26. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO A LOS HOGARES Y TASA DE MOROSIDAD, 2012-2020
(Tasa de variación interanual y créditos dudosos sobre crédito total)

Años	Variación del saldo vivo				Tasa de morosidad			
	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto
2012	-4,8	-3,6	-12,7	-9,7	4,9	4,0	6,1	10,8
2013	-5,4	-4,5	-21,3	-5,5	6,9	6,0	6,8	13,5
2014	-3,5	-4,1	12,0	-4,2	6,8	5,9	5,7	13,4
2015	-3,9	-4,8	11,9	-2,9	5,6	4,9	4,2	11,2
2016	-1,6	-3,0	11,7	2,6	5,5	4,7	3,3	11,4
2017	-0,9	-2,5	21,0	0,1	5,4	4,8	2,9	11,1
2018	0,4	-0,6	14,9	-0,7	4,9	4,1	3,1	10,9
2019	-0,3	-1,5	10,7	0,5	4,3	3,5	3,2	10,1
2020	-1,5	-1,3	6,0	-8,3	4,1	3,2	3,8	10,3
Pro memoria: saldo vivo dic. 2020 millones de euros	637.515,9	504.215,4	59.204,8	74.095,3				

Fuente: elaborado a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

temporal de activos financieros o análogos. A través de la nueva regulación, los EFC estarán sometidos al régimen en materia de solvencia previsto para las entidades de crédito, a excepción de lo previsto en cuanto a colchones de conservación de capital y de capital anticíclico cuando tengan la condición de pyme. Además, deberán contar en todo momento con un colchón de liquidez de alta calidad crediticia.

Retos de futuro para el sector financiero

Desde la crisis de 2008, el sistema financiero español ha experimentado una profunda transformación¹⁸⁸ que le ha permitido ganar en eficiencia y rentabilidad. Sin embargo, se enfrenta todavía al reto de reforzar, aún más, sus niveles de solvencia y capital, puesto que se sitúan entre los más bajos del conjunto de la Unión Europea¹⁸⁹.

Más allá de estos retos, los principales desafíos de futuro para el sector son la necesidad de controlar el potencial riesgo sistémico en el sector, así como la profundización de su proceso de digitalización y el desarrollo de las finanzas sostenibles dentro de sus operaciones.

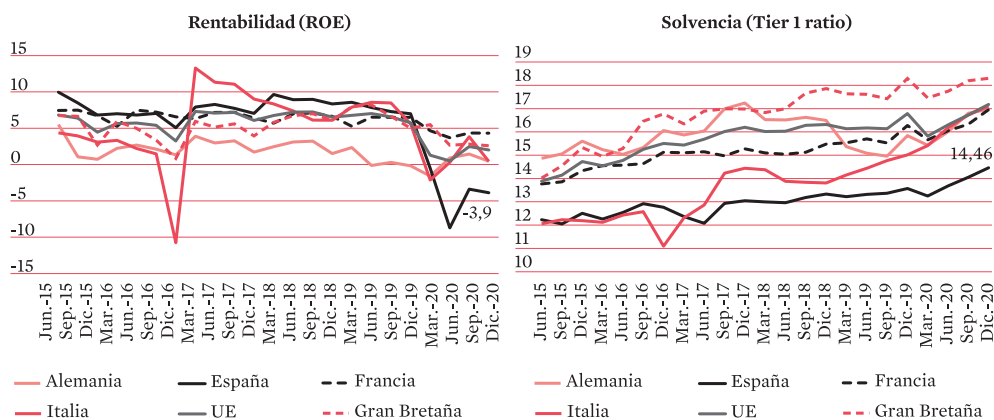
Mucha de la actividad crediticia descrita se ha podido realizar, en el difícil entorno marcado por la pandemia, gracias a que el sector financiero lleva tiempo siendo pionero

*Aceleración
de la digitalización
del sector financiero
durante la pandemia*

188 Que, entre otras cuestiones, ha llevado a pasar de 61 entidades de depósito en 2008 a 10 en 2021.

189 European Banking Authority, *Risk Dashboard*.

GRÁFICO I-28. RENTABILIDAD Y SOLVENCIA, ESPAÑA VS. PRINCIPALES PAÍSES UE, 2015-2020



Fuente: elaborado a partir de European Banking Authority, *Risk Dashboard*.

en la digitalización de su actividad. En efecto, el sector de los servicios financieros es reconocido como uno de los sectores líderes de la transformación digital en España, lo que le ha permitido adaptarse rápidamente al nuevo modo de operar durante la crisis del COVID-19, reduciendo el contacto físico con los clientes pero manteniendo las operaciones a través de Internet y de servicios de banca *online*.

De hecho, el ejercicio 2020 ha supuesto una aceleración en la transformación digital de las entidades. Las entidades invirtieron a lo largo del año en el establecimiento y mejoras de múltiples procesos de interacción con sus clientes¹⁹⁰, teniendo como resultado un refuerzo de la omnicanalidad de sus servicios. Esa rápida reacción de las entidades permitió, además, la canalización de las ayudas a la actividad productiva.

Pero la pandemia ha puesto de manifiesto el recorrido que aún le queda a las entidades financieras en el terreno digital. La digitalización se plantea como una forma de aumentar la rentabilidad, ya que, *a priori*, permite ahorrar costes, y optimiza la generación de ingresos al hacer un uso más eficiente y avanzado de la información disponible sobre los clientes y sus necesidades.

Además, la irrupción de las grandes tecnológicas en la prestación de determinados servicios financieros¹⁹¹ y la consolidación de la presencia de las denominadas *fintech*

190 Durante el año las entidades mejoraron los procesos de altas digitales de nuevos cliente o introdujeron métodos digitales para la aceptación remota de las condiciones relacionadas con la contratación de sus servicios o productos. Se aceleró el uso de *chatbots* para la interacción con los clientes, lo que, en principio, puede mejorar la eficiencia en el uso de los recursos humanos, que se dedicarían a operaciones de mayor valor añadido. Los clientes aumentaron el uso de tecnologías *contactless* para efectuar sus pagos en detrimento del uso del efectivo (medio de pago predominante en España).

191 Crisanto, J. C. et al., «Big techs in finance: regulatory approaches and policy options», FSI Briefs núm. 12, March 2021, *Financial Stability Institute (FSI) of the Bank for International Settlements (BIS)*, 2021.

vienen desde hace tiempo cambiando el modelo de negocio¹⁹² y podrían aumentar la presión competitiva sobre el negocio financiero. Los nuevos competidores tienen en la mayor accesibilidad y las menores comisiones sus principales ventajas competitivas, además, su presencia está reduciendo el grado de fidelidad de los clientes bancarios, sobre todo de los más jóvenes. Esta mayor competencia ha propiciado una mayor inversión en tecnología por parte de las entidades y algunas han optado por establecer acuerdos, alianzas o colaboraciones con las propias *fintech* (co-ompetencia) para incorporar algunas innovaciones digitales a sus propias estructuras.

Al respecto, en noviembre se presentó la Ley 7/2020, para la transformación digital del sistema financiero, que incluye una serie de medidas para fomentar la transformación digital del sector. En concreto, regula el establecimiento de un denominado *regulatory sandbox* o espacio controlado de pruebas, en el que ensayar innovaciones de base tecnológica, en este caso financieras, sometidas a unos protocolos de supervisión concretos¹⁹³.

*Un sandbox
para impulsar
la innovación financiera*

Otro de los desafíos digitales para el sector financiero es el relacionado con la ciberseguridad, como se ha puesto de manifiesto durante los meses de pandemia, en los que se ha asistido a un aumento de los ataques contra las entidades. De cara a mejorar la resiliencia tecnológica del sector financiero, la Comisión Europea publicó en septiembre una Propuesta de Reglamento¹⁹⁴ con el objetivo de establecer un marco detallado y exhaustivo para propiciar la resiliencia digital de las entidades financieras de la Unión Europea. Por su parte, en este mismo ámbito, en marzo de 2021, el Banco de España aprobó la adopción del marco de pruebas avanzadas de ciberseguridad publicado por el BCE para el sector financiero español, el marco local se denominará TIBER-ES.

Asimismo, el sector necesita mejorar la experiencia del cliente digital o la adaptación de sus servicios *online* a aquellas zonas, sobre todo rurales, donde el número de oficinas bancarias es cada vez menor, que requerirá no solo garantizar una conectividad de calidad en esos territorios, sino también un impulso educativo o de formación de la población general, como vía de evitar que se den situaciones de doble exclusión, digital y financiera.

192 Aunque su presencia en España se puede calificar de marginal, entre 2015 y 2019 el número de empresas *fintech* se ha quintuplicado y su actividad se orienta mayoritariamente (alrededor del 40 por 100) a servicios de pago y crédito. Carbó, S. *et al.*, «Radiografía del sector fintech español», *Cuadernos de Información Económica de FUNCAS*, núm. 274, enero/febrero 2020.

193 Su supervisión queda en las manos de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, el Banco de España, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones o la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

194 COM (2020) 595 final 2020/0266 (COD) Propuesta de Reglamento del parlamento europeo y del consejo sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 1060/2009, (UE) núm. 648/2012, (UE) núm. 600/2014 y (UE) núm. 909/2014. También conocida como DORA por sus siglas en inglés.

En definitiva, este nuevo escenario digital, acelerado por la pandemia, ha cambiado los modelos de relación con los clientes, los canales de negocio, la propia organización interna de las entidades, la gestión de sus recursos humanos y ha introducido un mayor grado de competencia en el mercado. Todo ello exige a la banca altos niveles de inversión tanto en capital físico y tecnológico como, sobre todo, en capital humano. La digitalización ha venido facilitando el proceso de reducción de capacidad de las entidades españolas desde la crisis anterior, traducido en cierres de oficinas y reducción de plantillas, pero exige, tal y como se ha puesto de manifiesto durante 2020, una mano de obra altamente cualificada, tanto en las nuevas tecnologías como en el trato personal, para poder ofrecer servicios de calidad personalizados.

Por otra parte, el otro gran reto al que se enfrentan el sistema financiero, en general, y los bancos, en particular, es la necesidad de desarrollar unas finanzas sostenibles y

Desarrollo de unas finanzas sostenibles

convertirse en palanca de cambio, como financiador de la economía, hacia un modelo económico descarbonizado¹⁹⁵.

La Unión Europea presentó, en 2018, el Plan de Acción sobre finanzas sostenibles¹⁹⁶, una hoja de ruta, para potenciar el papel de las finanzas en la construcción de una economía que permita alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. En este marco se han producido múltiples avances, así, en 2019, se creó la Plataforma de las Finanzas Sostenibles y, más recientemente, en junio de 2020, se aprobó el Reglamento¹⁹⁷ que contiene los fundamentos del sistema de clasificación común europeo de actividades económicas sostenibles desde el punto de vista medioambiental, lo que permite, a su vez, determinar el grado de sostenibilidad de una inversión. Asimismo, la directiva de información no financiera se encuentra en proceso de revisión así como el desarrollo de unos estándares europeos de bonos verdes.

En efecto, las actuaciones en este terreno se vienen orientando hacia la necesidad de identificar y medir los riesgos climáticos —físicos y de transición¹⁹⁸— como riesgos financieros. En España, la exposición de las entidades a las ramas de actividad potencialmente más afectadas representa, *grosso modo*, alrededor del 25 por 100 de la cartera de préstamos para actividades productivas¹⁹⁹. La medición de los riesgos

195 En 2017, se creó la *Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System*, que en abril de 2021 acogía a 90 miembros y 13 observadores de todo el mundo, con el objetivo de promover las financiación de actividades medioambientalmente sostenibles. En abril de 2021, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea incluyó los riesgos climáticos entre sus prioridades de trabajo.

196 COM (2018) 97 final.

197 Reglamento (UE) 2020/852, que entrará en vigor en 2022.

198 Los riesgos físicos son los provocados por eventos meteorológicos adversos sobre, por ejemplo, plantas de producción, cadenas de aprovisionamiento o sobre las ventas como consecuencia de los cambios en el clima. Los riesgos de transición son los relativos a la transición hacia una actividad descarbonizada y surgen por cambios normativos, por la irrupción de nuevas tecnologías o los nuevos modelos de consumo; de hecho, se comienza de la presencia de activos varados en los balances bancarios, es decir, de activos que pueden perder todo su valor durante esta transición hacia las cero emisiones.

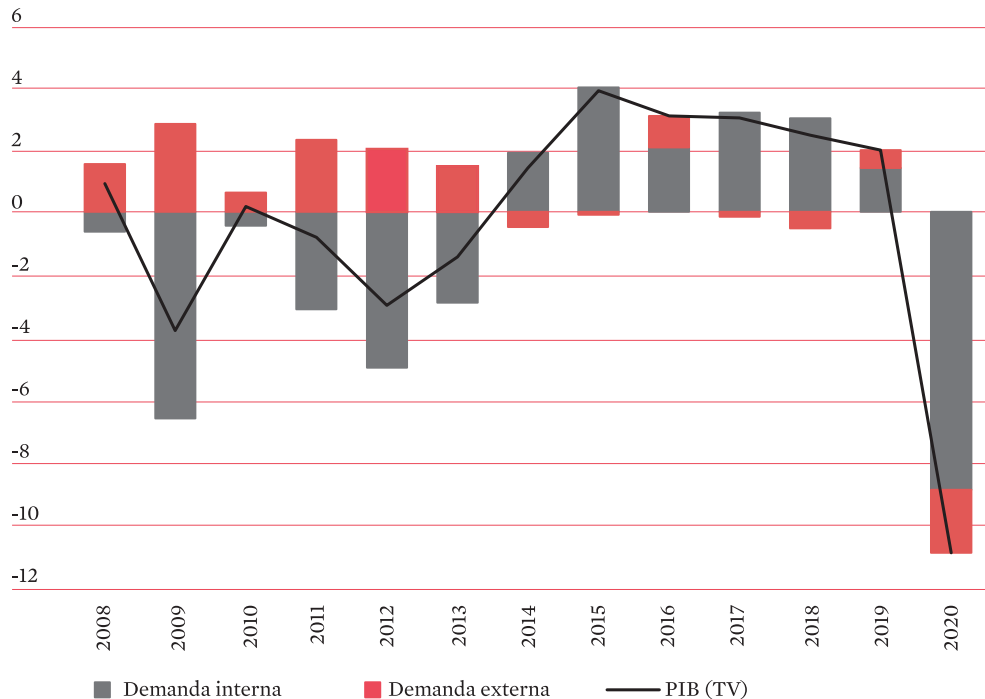
199 Delgado, M., «Transición energética y estabilidad financiera. Implicaciones para las entidades de depósito españolas». *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 37, Banco de España, 2019.

climáticos resulta una tarea ardua, en primer lugar, y a pesar de los avances en la Unión Europea, falta estandarizar a nivel mundial la terminología alrededor de las finanzas verdes (taxonomía) y homogeneizar la metodología de cálculo de los riesgos y de la huella de carbono de las inversiones. Además, solo las grandes empresas ofrecen información no financiera sobre aspectos medioambientales, sociales y de gobierno corporativo, y no siempre lo suficientemente amplia; quedando fuera pymes y hogares.

3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA

Previamente al estallido de la crisis originada por la pandemia del COVID-19, la economía española mostraba un patrón de crecimiento más equilibrado que en épocas anteriores, con aportaciones positivas tanto de la demanda interna como de la externa (gráfico I-29). Sin embargo, la intensidad de la recesión que se originaría posteriormente como consecuencia principalmente de las restricciones impuestas en la gran mayoría de países a la movilidad y a la actividad económica para contener el virus, derivó en una intensa caída de la demanda interna y, en menor medida, de la externa.

GRÁFICO I-29. APORTACIÓN DE LA DEMANDA AGREGADA AL PIB Y EVOLUCIÓN DEL PIB, 2008-2020
(En puntos porcentuales y porcentaje)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

CUADRO I-27. COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA EN 2020
(Tasa de variación, en porcentaje)

Conceptos	Var. anual	% del PIB*	Aportación p.p.	Variación interanual				Variación intertrimestral			
				T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
PIB	-10,8	100,0	-10,8	-4,3	-21,6	-8,6	-8,9	-5,4	-17,8	17,1	0,0
Demanda interna	-9,1	98,5	-8,8	-4,1	-19,0	-6,9	-6,4	-4,7	-15,6	15,9	0,4
Gasto en consumo final	-8,2	78,1	-6,2	-3,6	-17,4	-5,9	-5,8	-4,6	-14,3	14,8	0,4
Gasto en consumo final de los hogares	-12,4	54,8	-7,0	-6,1	-24,7	-9,3	-9,4	-6,6	-20,1	21,4	0,0
Consumo final interior hogares. Bienes duraderos	-13,5	3,9	-0,6	-15,8	-37,3	0,8	-2,1	-15,9	-26,4	62,2	-2,5
Consumo final interior hogares. Otros bienes	-16,1	51,5	-8,9	-7,0	-28,5	-14,3	-14,7	-7,2	-23,4	20,6	-0,3
Gasto en consumo final de las ISFLSH	-0,2	1,2	0,0	1,4	0,0	-1,6	-0,7	-1,2	0,0	0,0	0,6
Gasto en consumo final de las AAPP	3,8	22,0	0,7	3,5	3,3	4,0	4,5	1,1	0,6	1,3	1,3
Formación bruta de capital fijo	-11,4	19,8	-2,3	-5,1	-24,3	-9,0	-7,2	-4,9	-20,5	21,5	1,0
Activos fijos materiales	-13,3	16,4	-2,2	-6,8	-27,9	-10,0	-8,3	-5,8	-23,2	26,2	0,4
Construcción	-14,0	9,8	-1,4	-6,3	-25,4	-12,5	-11,5	-4,2	-20,7	16,7	-0,2
Viviendas	-16,6	5,5	-1,0	-5,9	-27,1	-16,3	-17,2	-8,0	-21,6	15,3	-0,5
Otros edificios y construcciones	-10,4	4,3	-0,4	-6,8	-23,3	-7,4	-3,6	1,2	-19,6	18,4	0,1
Maquinaria, bienes de equipo y sistemas armamento	-13,0	6,3	-0,8	-8,0	-33,3	-6,9	-4,2	-8,5	-28,3	44,5	1,0
Material de transporte	-22,1	1,9	-0,5	-5,6	-53,5	-19,5	-10,2	-7,6	-50,9	88,3	5,2
Otros	-8,4	4,4	-0,4	-9,2	-23,2	-0,1	-1,1	-9,0	-16,6	31,3	-0,7
Recursos biológicos cultivados	9,1	0,3	0,0	5,1	7,6	11,2	12,2	1,8	3,3	3,9	2,7
Productos de la propiedad intelectual	-1,7	3,5	-0,1	3,6	-5,5	-3,7	-1,2	-0,4	-7,6	3,2	4,1

* PIB en euros corrientes.

Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

El desplome de la demanda interna llegó a explicar 8,8 de los 10,8 puntos de caída del PIB, debido principalmente a los retrocesos, de dos dígitos, tanto del gasto en consumo de los hogares como de la inversión. La demanda externa, por su parte, aportó dos puntos negativos a la evolución del PIB, con fuertes caídas de las exportaciones de bienes y servicios y, en menor medida, de las importaciones, afectadas por la contracción de los mercados de exportación, la caída de la demanda interna, las disrupciones en las cadenas globales de valor, las tendencias proteccionistas y el impacto de las medidas de contención sobre la actividad turística.

3.5.1. Demanda interna

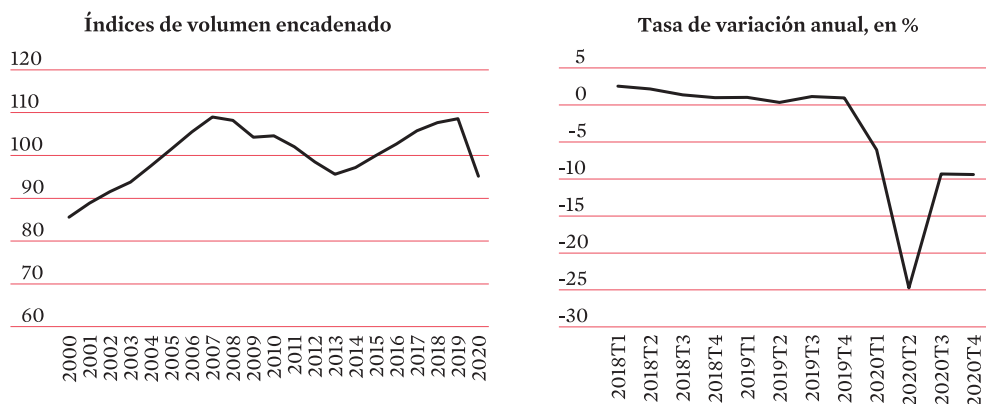
Todos los componentes de la demanda interna, salvo el gasto en consumo de las Administraciones públicas y la inversión en recursos biológicos cultivados, mostraron caídas a lo largo de 2020, destacando el gasto en consumo de los hogares (-12,4 por 100), la inversión en viviendas (-16,6 por 100) y en material de transporte (-22,1 por 100). Por su parte, el gasto en consumo público creció un 3,8 por 100, por las compras de material sanitario y la contratación de personal para hacer frente a la pandemia, en coherencia con el carácter expansivo de la política fiscal.

El deterioro fue especialmente intenso en el segundo trimestre, cuando se paralizó la mayor parte de la actividad económica no esencial y se confinó prácticamente a toda la población en el marco del primer estado de alarma. En dicho periodo, el gasto de los hogares se desplomó más de un 24,7 por 100, un 25,4 por 100 la inversión en construcción y un 33 por 100 la inversión en maquinaria y bienes de equipo, con una caída de la inversión en material de transporte del 53,5 por 100. En el siguiente trimestre, la relajación de las medidas de contención durante el plan de desescalada propició que todos los componentes de la demanda interna suavizaran sus tasas de caídas interanuales, registrando avances significativos en términos intertrimestrales. Finalmente, la aparición de una segunda ola de la pandemia tras el verano y la declaración en el mes de octubre de un nuevo estado de alarma, supuso la introducción de nuevas restricciones, menos estrictas aunque más focalizadas en la movilidad interterritorial y en las actividades con mayor interacción social. De este modo volvieron a verse afectados la mayor parte de los componentes de la demanda interna, aunque con caídas interanuales más moderadas y avances intertrimestrales en el caso del gasto en consumo final (tanto público como privado) y de la inversión en material de transporte, en recursos biológicos cultivados y en productos de la propiedad intelectual.

Gasto en consumo final de los hogares

Una de las partidas que más se ha visto afectada por la pandemia es el gasto en consumo de los hogares, que con un retroceso del 12,4 por 100 en 2020, se situó en su nivel más bajo desde el año 2003 (gráfico I-30). Además, dada su elevada significación en la economía española,

GRÁFICO I-30. GASTO EN CONSUMO FINAL DE LOS HOGARES, 2000-2020



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral y Contabilidad Nacional Anual de España.

con un peso del 55 por 100, fue el componente de la demanda interna que más contribuyó a la caída del PIB, con una aportación de 7 puntos porcentuales.

Las causas de este fuerte deterioro son diversas, y van desde el comportamiento de los determinantes tradicionales del consumo, hasta las restricciones a la movilidad y a la actividad y el contexto de elevada incertidumbre.

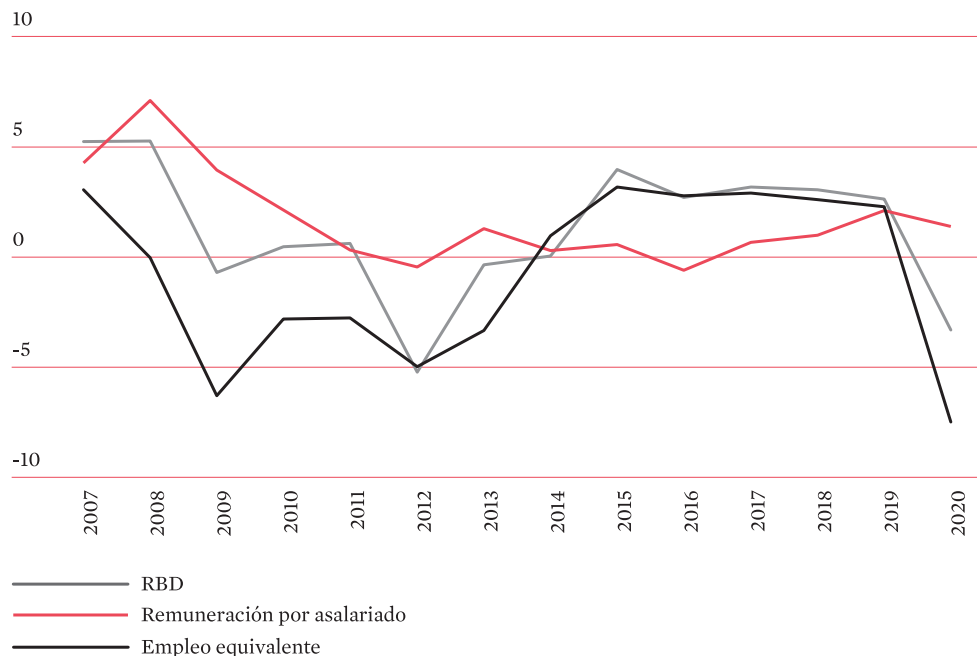
Respecto a los determinantes tradicionales del consumo, destaca la caída de la renta bruta disponible en un 3,3 por 100, debido fundamentalmente a la destrucción de empleo (el empleo equivalente a tiempo completo cayó un 7,5 por 100) (gráfico I-31). La remuneración media por asalariado, por su parte, creció un 1,4 por 100, aunque se desaceleró siete décimas respecto al año anterior ante la merma de rentas que registraron los trabajadores asalariados afectados por expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE).

Cabe señalar el papel que ha tenido el sector público en la contención del impacto de la crisis sobre la renta de los hogares, tanto a través de las transferencias sociales corrientes existentes en el sistema, como de las medidas de carácter excepcional puestas en marcha desde el inicio de la pandemia. Así, a pesar de que la renta primaria bruta de los hogares cayó un 6,9 por 100 en 2020, una vez imputado el saldo de las transferencias corrientes²⁰⁰, el descenso fue del 3,3 por 100 (gráfico I-32).

El segundo factor que explica la caída del gasto en consumo de los hogares en 2020 está relacionado con las restricciones impuestas a la movilidad y a la actividad para contener la pandemia, así como la propia contención de la población a la hora de consumir determinados servicios ante el temor a contagiarse. El exponente extremo de esta situación se produjo durante el estado de alarma aprobado en marzo de 2020,

200 La renta primaria bruta de los hogares es la que perciben fundamentalmente de su trabajo y de las rentas de la propiedad. Tras aplicarle el saldo de las transferencias corrientes (impuestos sobre la renta o el patrimonio, cotizaciones sociales, prestaciones sociales y otras) se obtiene la renta bruta disponible.

GRÁFICO I-31. RENTA BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES Y PRINCIPALES COMPONENTES
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España y Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

con el confinamiento de prácticamente toda la población y la paralización de todas las actividades no esenciales, que imposibilitó a los hogares efectuar determinados gastos, especialmente en bienes de consumo duradero (que cayeron un 37,3 por 100 en el segundo trimestre), y también en servicios, acumulándose un volumen muy importante de ahorro.

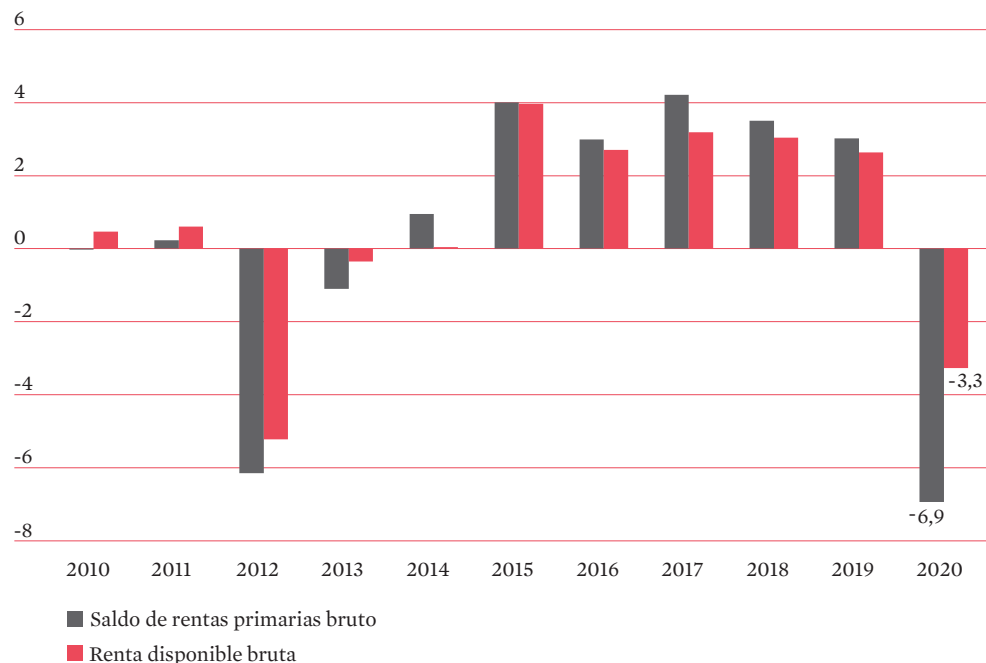
Parte de la demanda de bienes duraderos no satisfecha en dicho periodo afloró posteriormente tras la relajación de las medidas de contención durante la fase de desescalada, produciéndose en el tercer trimestre un avance del consumo de este tipo de bienes del 0,8 por 100, si bien en el conjunto del año la caída asciende al 13,5 por 100.

Durante el segundo estado de alarma aprobado en el mes de octubre, se mantuvieron restricciones a la movilidad y la actividad, aunque menos estrictas, centrándose principalmente en los servicios asociados a una mayor interacción social, como el ocio y cultura, la restauración y todos los relacionados con la actividad turística; siendo, por tanto, los más afectados por la crisis.

El tercer factor explicativo del desplome del consumo privado tiene que ver con la elevada incertidumbre asociada tanto a la evolución y duración de la pandemia (relacionado a su vez con el proceso de vacunación), como a sus consecuencias sobre el empleo y las rentas de los hogares. De hecho, la confianza de los consumidores

GRÁFICO I-32. EFECTO DEL APOYO PÚBLICO EN LA RENTA DE LOS HOGARES

(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

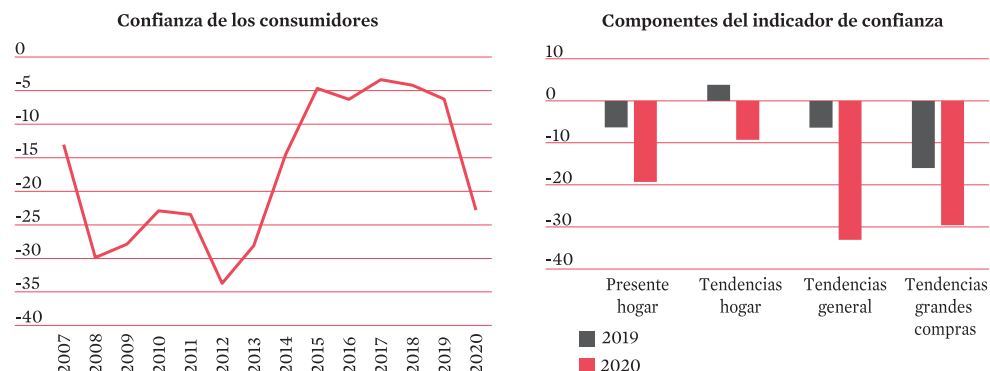
cayó en 2020 a su nivel más bajo desde el año 2013, viéndose especialmente afectadas las expectativas sobre la situación general y sobre las grandes compras futuras (gráfico I-33).

En definitiva, el desplome del gasto en consumo de los hogares en 2020 se habría debido, más que a la caída de la renta, al extraordinario incremento del ahorro, tanto forzoso, por las medidas restrictivas de contención de la enfermedad y el temor de la población a contagiarse, como precautorio, ante la elevada incertidumbre (gráfico I-34). Así, el ahorro bruto se habría incrementado un 126,6 por 100, situándose la tasa de ahorro en el 14,7 por 100, 8,4 puntos por encima del año anterior. Este avance del ahorro sería el reflejo de una caída del gasto en consumo final de los hogares (-12,4 por 100) muy superior a la de la renta bruta disponible (-3,3 por 100), que, tal y como se señaló anteriormente, se vio favorecida por la intervención del sector público.

De cara a 2021, se prevé que a medida que vaya disminuyendo la incertidumbre con el avance del proceso de vacunación y se vayan relajando las medidas de contención, se materialice parte del importante volumen de ahorro acumulado y aflore una parte

GRÁFICO I-33. CONFIANZA DE LOS CONSUMIDORES

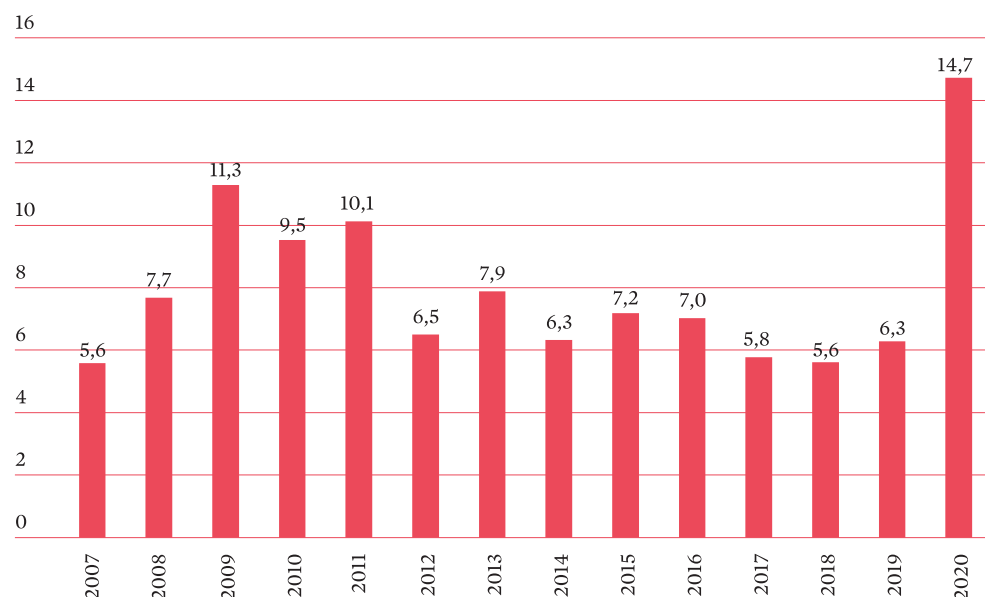
(Saldos netos en porcentaje)



Fuente: Comisión Europea.

GRÁFICO I-34. TASA DE AHORRO, 2007-2020

(Ahorro en porcentaje de la renta bruta disponible)



Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

de la demanda embalsada, impulsando con ello el gasto en consumo de los hogares, que en última instancia será el factor que más contribuya a reactivar la economía.

Sin embargo, existen dudas acerca de que puedan recuperarse los niveles de gasto previos a la crisis, debido a una serie de factores que podrían limitar la magnitud de

su recuperación, tal y como apunta el Banco de España²⁰¹. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que parte importante del consumo no satisfecho se concentra en servicios que, por lo general, no es aplazable. En segundo lugar, el ahorro se habría concentrado fundamentalmente en los hogares de rentas más altas, sobre todo los menos expuestos a las actividades económicas más afectadas por la crisis, los cuales se caracterizan por una menor propensión marginal a consumir. El Banco de España señala también la posibilidad de que debido a las situaciones extremas producidas durante la pandemia, se hubieran producido cambios de carácter estructural en los patrones de comportamiento individual, con una mayor propensión al ahorro por motivo precaución.

Formación bruta de capital fijo

La formación bruta de capital fijo cayó un 11,4 por 100 en 2020, siendo responsable de 2,3 puntos del retroceso del PIB. El deterioro se concentró especialmente en el segundo trimestre del año, durante el periodo de hibernación de la economía española, que derivó en una caída de la inversión del 24,3 por 100 respecto a 2019. Posteriormente, la reactivación de la mayor parte de la actividad económica suspendida se traduciría en el tercer trimestre en un incremento del 21,5 por 100 respecto al trimestre anterior. Sin embargo, el fuerte deterioro de las expectativas empresariales ante la elevada incertidumbre sobre la duración e impacto final de la crisis, unido al retroceso de la actividad y de la demanda final, hizo que la inversión siguiera cayendo en la última parte del año, con descensos interanuales del 9 y del 7,2 por 100 en el tercer y cuarto trimestre, respectivamente.

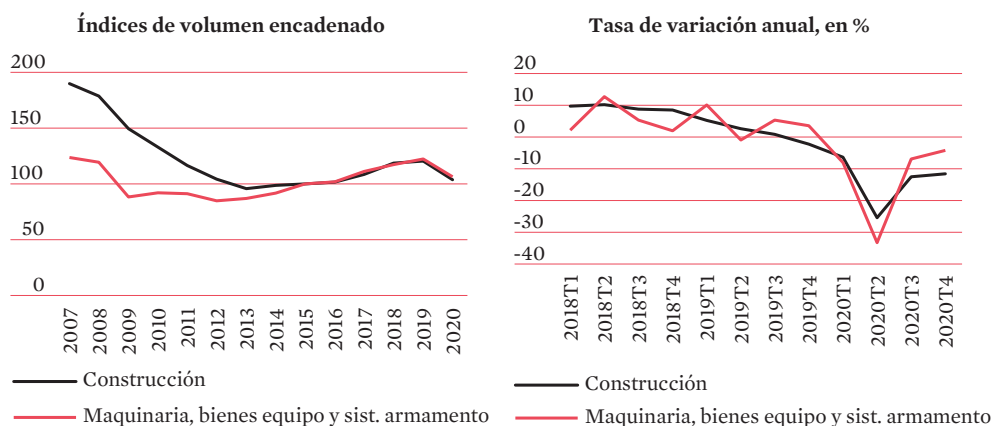
Por tipo de inversión, destaca el deterioro registrado por los activos fijos materiales, con un descenso de la formación bruta de capital fijo en construcción del 14 por 100, y del 13 por 100 el componente de maquinaria y bienes de equipo, mientras que la caída de la inversión en productos de la propiedad intelectual, que incluye la I+D y programas informáticos, fue más contenida, del -1,7 por 100, poniendo de relieve la mayor resistencia de la inversión en activos intangibles a la evolución del ciclo y, por tanto, su papel estabilizador.

En el caso de la construcción, la inversión en vivienda fue la más afectada, con un retroceso del 16,6 por 100 en el conjunto del año, que habría roto la tendencia a la recuperación iniciada en 2014 tras el hundimiento del sector en la crisis de 2008. Los motivos de la caída en 2020 estarían relacionados tanto con la paralización de la actividad durante el segundo trimestre del año, como con la elevada incertidumbre acerca de la evolución futura de la demanda, dado el deterioro registrado

*Fuerte deterioro
de la inversión
en construcción y bienes
de equipo*

²⁰¹ *El ahorro de los hogares durante la pandemia y sus posibles efectos sobre la reactivación futura del consumo*, Banco de España, Informe trimestral de la economía española, primer trimestre de 2021.

GRÁFICO I-35. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 2007-2020



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

por el empleo y la renta disponible de los hogares. En el caso de la inversión en otros edificios y construcciones, donde se incluye la inversión pública, el descenso fue del 10,4 por 100.

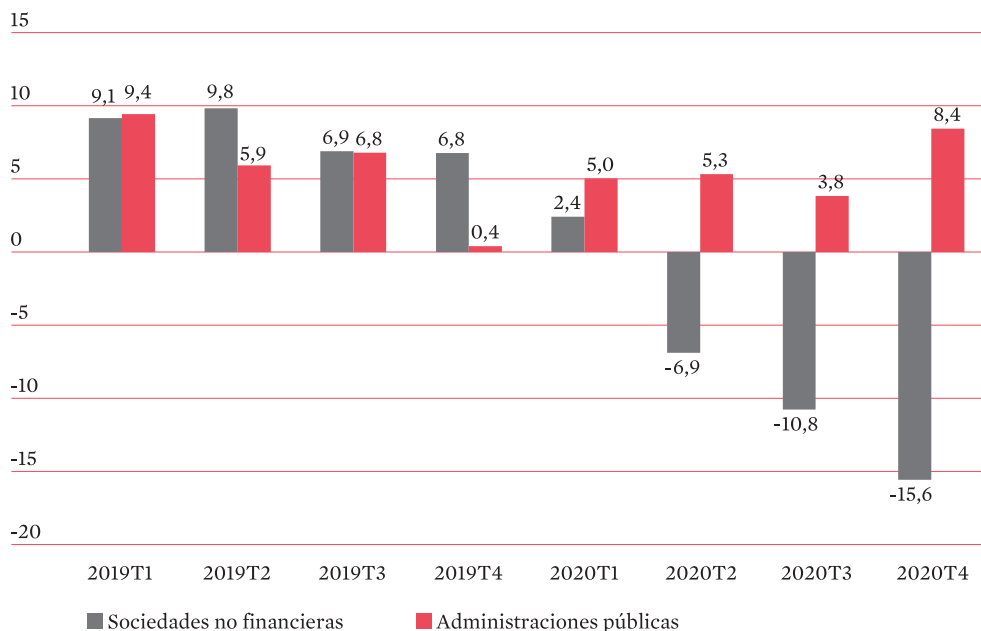
Por su parte, la formación bruta de capital fijo en maquinaria y bienes de equipo acusó la caída de la actividad económica, el impacto de la elevada incertidumbre sobre la confianza empresarial, la disminución del grado de utilización de la capacidad instalada y el descenso de los recursos disponibles de las empresas y el consiguiente aumento de sus necesidades de liquidez. El mayor deterioro lo registró la inversión en material de transporte, con un descenso del 22,1 por 100 en 2020, y del 53,5 por 100 en el segundo trimestre, lo que supone la mayor caída de todos los componentes de la demanda interna. No obstante, en el tercer trimestre mostraría también el mayor aumento, con un avance en términos intertrimestrales del 88,3 por 100.

En cualquier caso, cabe señalar que, a pesar del impacto de la crisis, la inversión en maquinaria y bienes de equipo se mantuvo en unos niveles en términos reales muy superiores a los de la anterior crisis económica; situándose en 2020 un 20 por 100 por encima del nivel alcanzado en 2009 (gráfico I-35).

La caída de la inversión en 2020 se concentró exclusivamente en el sector privado, puesto que la inversión pública mostró registros positivos a lo largo de todo el año (gráfico I-36). De acuerdo con las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales, mientras que la formación bruta de capital fijo de las sociedades no financieras cayó un 15,6 por 100, la correspondiente a las Administraciones públicas se incrementó un 8,4 por 100.

Cae la inversión privada, pero aumenta la pública

GRÁFICO I-36. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO DE LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS Y DE LAS AAPP, 2019 Y 2020
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

El avance de la inversión pública se centró principalmente en los ámbitos de la sanidad y la educación²⁰², así como en la adquisición de *hardware*, básicamente equipamientos informáticos, dirigidos a facilitar el teletrabajo realizado por los empleados públicos durante la pandemia.

En este contexto, la inversión pública aumentó su participación sobre la inversión total en 3,1 puntos porcentuales, hasta situarse en el 15,8 por 100, así como su peso sobre el PIB, que pasa del 2,1 por 100 en 2019 al 2,5 por 100 en 2020. Sin embargo, el esfuerzo inversor realizado por las Administraciones públicas sigue estando muy alejado del 5,2 por 100 que suponía en 2009, un año antes de que, en plena crisis económica, comenzara un periodo de consolidación presupuestaria que obligó a España, al igual que al resto de países de la Unión Europea, a reducir el gasto público de manera significativa, con recortes muy acusados de la inversión pública, y la consiguiente pérdida de dotación física de capital público.

En este sentido, el CES, en su Informe 1/2020, *La inversión pública en España. Situación actual y prioridades estratégicas*, señalaba ya la necesidad de retomar un

²⁰² Según datos de SEOPAN, los únicos ámbitos en los que crece la licitación pública en 2020 son las instalaciones sanitarias, que aumentan el 14 por 100 (el 21,1 por 100 en rehabilitación y mantenimiento y el 4,7 por 100 en nueva obra) y la obra nueva en instalaciones docentes (el 52,1 por 100).

ritmo suficiente de incremento en la inversión pública, desarrollada en escenarios consensuados y estables, que permitiera revertir la incipiente descapitalización en infraestructuras y en equipamientos sociales que provocó su caída, y mejorar la calidad y suficiencia de los servicios públicos, incrementando la cohesión social y la vertebración territorial.

Y este propósito cobra especial relevancia en la situación actual de pandemia, en la que se han hecho especialmente patentes las deficiencias en ámbitos como la I+D+i, la digitalización, la sanidad o la educación, donde la inversión pública puede desempeñar un papel determinante de cara a la recuperación de la actividad económica y el empleo.

3.5.2. Sector exterior

En línea con el fuerte retroceso experimentado por el comercio internacional a causa del COVID-19²⁰³, los intercambios comerciales de España con el resto del mundo también sufrieron un notable deterioro.

Desde la perspectiva de la Contabilidad Nacional, la demanda externa neta evidenció un carácter procíclico que incidió en la caída del PIB mediante una detracción de 2 puntos porcentuales. La intensa caída tanto de las exportaciones como de las importaciones de bienes y servicios, respectivamente del 20,2 y del 15,8 por 100, vino propiciada muy especialmente por el segundo componente, cuyo descenso fue del 43,3 por 100 en el caso de la prestación de servicios al exterior y del 31 por 100 en cuanto a la adquisición.

Por su parte, según la Balanza de Pagos²⁰⁴ la economía española generó una capacidad de financiación frente al resto del mundo de 12.812 millones de euros, equivalentes al 1,1 por 100 del PIB (gráfico I-37). Cabe reseñar que aunque se trata del noveno año consecutivo en el que se consigue un superávit exterior, la intensa caída del saldo de bienes y servicios provocó que dicho ratio fuera el más bajo desde 2012.

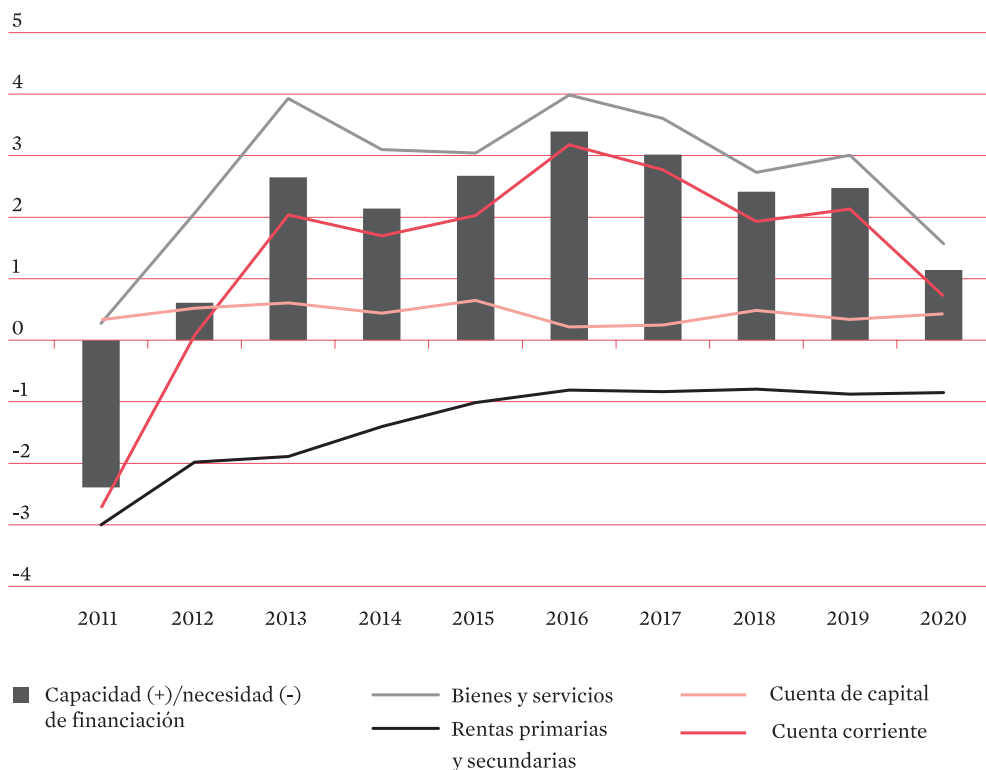
Con el fin de amortiguar los efectos económicos de la pandemia sobre el sector exterior español, la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) implementó el Plan de choque frente al COVID-19 en apoyo a la internacionalización (cuadro I-28), cuyo conjunto de medidas movilizó 2.643 millones de euros. Asimismo, se establecieron las líneas orientativas del III Plan de Acción 2021-2022, el cual se enmarca tanto en la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027²⁰⁵ como en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

203 Para una información más detallada, véase el apartado 1.2.2 de este capítulo.

204 La Balanza de Pagos, a diferencia de la Contabilidad Nacional, estima las contribuciones a la variación del PIB en términos nominales.

205 Para un mayor detalle de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 véase este mismo epígrafe de la Memoria CES 2017.

GRÁFICO I-37. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 2011-2020
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Balanza de Pagos, Banco de España.

Comercio de mercancías

Tanto las exportaciones como las importaciones de bienes experimentaron descensos muy significativos en volumen, concretamente del 9,3 y 12 por 100; retrocesos que en términos corrientes incluso se agravaron por la bajada del 0,7 y 3,1 por 100 en los precios de sus respectivos flujos. Así, mientras las exportaciones nominales cayeron un 10 por 100, las importaciones lo hicieron un 14,7 por 100, lo que en ambos casos supone la bajada interanual más profunda desde 2009. A su vez, la mayor intensidad en la reducción de las importaciones propició una contracción del 57,4 por 100 en el déficit comercial de mercancías que lo situó en los 13.422 millones de euros.

Desde una perspectiva global, España descendió dos puestos como potencia exportadora y se situó en decimoctava posición, siendo el origen del 1,7 por 100 de las ventas totales; mientras que en lo referente a las importaciones bajó un puesto para ocupar la decimosexta posición, aglutinando el 1,8 por 100 de las compras mundiales.

CUADRO I-28. OBJETIVOS Y MEDIDAS DEL PLAN DE CHOQUE FRENTE AL COVID-19 Y DE LAS ORIENTACIONES DEL PLAN DE ACCIÓN 2021-2022

Conceptos	Objetivos	Medidas
Plan de choque frente al COVID-19	Mitigar el impacto de la crisis sobre el sector exterior, con especial atención a las pymes	Implementación por parte del ICEX de una batería de nuevos instrumentos, así como una revisión de los ya existentes. Destaca la revisión de los planes sectoriales con las entidades colaboradoras, la apertura del campus virtual del CECO, los webminarios sobre la estrategia de las Instituciones Financieras Internacionales ante al COVID-19, el programa de Consultoría Estratégica en Venta Online Internacional ICEX-eMarket Services, y la puesta en marcha (junto a la Cámara de Comercio y la CEOE) de un punto de acceso único virtual a los servicios de apoyo a la internacionalización.
		Revisión por parte de la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, de CESCE y de COFIDES de sus instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización.
		Maximización de las oportunidades que brinda la extensa red de acuerdos comerciales que tiene la Unión Europea con países terceros mediante seminarios, jornadas, y la comunicación <i>online</i> a través de la nueva página web de la SEC.
	Promover la imagen de España asociada a la competitividad y a la excelencia productiva	Lanzamiento de estrategias de comunicación e imagen, en las que se optimizan los mensajes de responsabilidad corporativa y de adaptación al COVID-19. Destacan las nuevas campañas en sectores a cuya imagen de marca se le atribuyen componentes muy asociados al origen español. Optimización de la presencia en ferias y foros virtuales con fuerte impacto en imagen. Lanzamiento de la nueva página web de ICEX Invest in Spain.
Orientaciones del Plan de Acción 2021-2022	Mantener los mercados abiertos ante los riesgos de proteccionismo y preferencia por el consumo nacional	Apoyo a las iniciativas de la Unión Europea para favorecer las condiciones de competencia leal a nivel internacional. Impulso en el marco de la OMC de iniciativas plurilaterales para el establecimiento de un plan post-COVID de recuperación económica, siendo especialmente relevante la iniciativa conjunta sobre comercio electrónico. Apoyo a la aplicación del Plan de Acción aprobado por el G-20, el cual contiene una serie de acciones para aliviar el impacto del COVID-19 en el comercio y la inversión. En el ámbito de la OCDE, apoyo a la realización de estudios específicos sobre las consecuencias de la crisis, tanto de ámbito general como estudios específicos. A través de la nueva interfaz del portal de barreras de la SEC, obtención de un mayor número de denuncias de barreras que facilitan la pronta identificación de problemas y la puesta en marcha de mecanismos para su resolución. Reforzamiento de las medidas de apoyo a las empresas afectadas por el <i>brexit</i> , apoyando la diversificación hacia otros destinos en aquellos sectores más afectados.
	Conseguir que el sector exterior se configure como pilar de crecimiento y empleo	Impulso a la diversificación de las exportaciones y a la implantación de las empresas españolas en sectores y destinos estratégicos, prestando especial atención a las oportunidades que puedan derivarse de la crisis. Atracción de inversión extranjera directa en sectores estratégicos y en las oportunidades que surjan de la reorganización de las cadenas globales de valor.
	Potenciar la capacidad de resiliencia del sector exterior	Acompañamiento de las empresas internacionalizadas en el cambio estructural hacia la digitalización y el uso masivo de tecnologías. Reforzamiento de la seguridad en las cadenas globales de valor en las que España está integrada, mediante mejoras en la logística y marcos regulatorios adecuados en los distintos eslabones de la cadena.
		Consolidación de la sostenibilidad como herramienta de internacionalización en una estrategia empresarial vinculada tanto a potenciar el impacto social y medioambiental en los mercados de destino, como a reducir riesgos ante marcos regulatorios inciertos.

Fuente: Secretaría de Estado de Comercio, Plan de choque frente al COVID-19 en apoyo a la internacionalización, 2020.

*Competitividad
de las exportaciones*

En líneas generales, en 2020 se truncó el incremento de la competitividad nacional frente al exterior en términos de precios y costes iniciado a finales de 2018 (cuadro I-29). De hecho, la única mejora competitiva española se produjo con respecto a la Unión Europea en el ITC²⁰⁶ que toma como referencia los índices de precios de consumo (y que por tanto incorpora todos los bienes al margen de su grado de exportación), impulsada por una deflación del 0,3 por 100 frente al incremento de precios experimentado en la mayoría de socios comunitarios. Por el contrario, en base a este mismo ITC se constató una pérdida de competitividad tanto con los países no comunitarios de la OCDE como muy especialmente con los BRICS²⁰⁷, pues la caída de precios en España no compensó la fuerte apreciación del euro con respecto a la mayoría de monedas de estos países.

A diferencia de lo reflejado por el anterior criterio, la competitividad española con respecto a la Unión Europea sufrió un empeoramiento en base al ITC calculado mediante los índices de coste laboral unitario, pues aunque Irlanda fue el único vecino europeo donde dicho coste cayó durante los tres primeros trimestres del año²⁰⁸, el aumento del 6,7 por 100 observado en España fue notablemente superior a la media. Sin embargo, la mayor pérdida de competitividad española en relación a la Unión Europea se produjo en el ITC en función de los índices de valor unitario de exportación, a consecuencia de que los precios de venta al extranjero se redujeron durante los tres primeros trimestres del año en la mayoría de los socios comunitarios, mientras en España se incrementaron un 2,6 por 100.

En lo relativo a las principales características de los exportadores nacionales, la abrupta caída de las ventas al extranjero truncó parcialmente la tendencia as-

*Más exportadores
regulares, pero de menor
tamaño*

cendente observada durante los últimos años. De tal manera, mientras el número de exportadores totales descendió un 6,3 por 100 situándose en los 196.118, los exportadores regulares²⁰⁹ sí consiguieron expandirse un 4,1 por 100 alcanzando los 55.133, aunque dicho incremento se cimentó en empresas cuyas ventas no alcanzaron los 5.000 euros. La combinación de un mayor número de exportadores regulares junto a una facturación menor provocó que el valor exportado medio por compañía cayera un 14,6 por 100,

206 Los ITC se construyen a partir de los índices de precios relativos y los índices ponderados del tipo de cambio del euro. Un aumento o descenso de los índices señalan, respectivamente, una pérdida o ganancia de competitividad frente al resto de los países respecto a los que se calculan.

207 Los países BRICS son Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

208 Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con Índices de Coste Laboral Unitario (CLU) y con Índices de Valor Unitario de Exportación (IVU) corresponden al tercer trimestre de 2020.

209 Los exportadores regulares son aquellos que han exportado en el año de referencia y en cada uno de los tres anteriores. Para medir la base exportadora de una economía se considera más conveniente este indicador que el de exportadores totales, pues una gran parte de estos últimos llevan a cabo una actividad volátil y de escasa cuantía.

CUADRO I-29. COMPETITIVIDAD PRECIO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2015-2020

(Índices, base 2010)

Método de cálculo	Área	Índice	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ITC calculado con índices de precios de consumo	UE	IPR	98,6	97,9	98,3	98,2	97,4	96,3
		IPX	100,6	100,8	100,6	100,7	100,9	101,3
		ITC	99,1	98,7	98,9	98,9	98,3	97,6
	Zona euro	ITC	98,5	97,8	98,2	98,2	97,5	96,7
	UE no zona euro	IPR	98,9	98,4	98,6	98,5	97	94,6
		IPX	103,7	105,1	104,1	104,6	105,8	108,4
		ITC	102,5	103,4	102,7	103	102,6	102,6
	OCDE no UE	IPR	97,3	95,8	95,6	94,9	93,8	92,1
		IPX	95,2	97,1	99,4	103,6	101,1	104,4
		ITC	92,6	93	95,1	98,3	94,8	96,2
	BRICS	IPR	84,9	81,7	81,7	81	78,9	76,4
		IPX	98,4	104,7	105,4	110,3	109,2	115,6
		ITC	83,5	85,5	86,1	89,4	86,1	88,3
ITC calculado con índices de valor unitario de exportación ⁽¹⁾	UE	IPR	95,9	96,1	97,1	97	96	98,6
		IPX	100,6	100,8	100,6	100,7	100,9	101,3
		ITC	96,5	96,8	97,7	97,7	96,9	99,9
	Zona euro	ITC	95,6	95,8	96,9	96,8	95,9	98,7
	UE no zona euro	IPR	97,5	97,6	98,2	98,1	96,5	98,3
		IPX	103,7	105,1	104,1	104,6	105,8	108,2
		ITC	101,1	102,6	102,2	102,7	102	106,5
ITC calculado con costes laborales unitarios ⁽¹⁾	UE	IPR	91,2	89,2	88,3	87	85	86,9
		IPX	100,6	100,8	100,6	100,7	100,9	101,3
		ITC	91,7	89,9	88,9	87,6	85,8	88
	Zona euro	ITC	91,1	89,6	88,9	87,8	86	88,8
	UE no zona euro	IPR	91,8	88,3	85,7	82,9	80,9	79,1
		IPX	103,7	105,1	104,1	104,6	105,8	108,2
		ITC	95,2	92,8	89,2	86,7	85,5	85,7

⁽¹⁾ Para estos ITC los datos de 2020 hacen referencia al periodo enero-septiembre.

Los ITC se construyen a partir de los índices de precios relativos y los índices ponderados del tipo de cambio del euro. Un aumento o descenso de los índices señalan, respectivamente, una pérdida o ganancia de competitividad frente al resto de los países respecto a los que se calculan.

ITC = Índice de tendencia de competitividad.

IPR = Índice de precios relativos.

IPX = Índice de tipo de cambio.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio.

siendo el retroceso especialmente acusado en el conjunto de aquellas con un volumen de ventas superior a los 50 millones de euros.

Cabe reseñar que esta última circunstancia propició que la tradicional dualidad exportadora española, por la cual coexisten un amplio número de empresas que exportan muy poco con un grupo mucho más reducido que aglutina el grueso de las ventas al exterior, continuara moderándose en 2020 tal y como ya hizo el año anterior. Así, los

1.000 principales exportadores concentraron el 65,1 por 100 de las ventas totales, 1,9 puntos porcentuales menos que en 2019; descenso que en el caso de los 100 exportadores más importantes alcanzó los 3,5 puntos porcentuales, reduciendo su cuota al 35,8 por 100.

El acusado descenso de las exportaciones se reflejó en la mayoría de las partidas económicas (cuadro I-30). De hecho, los únicos sectores cuyas ventas al extranjero se

Análisis sectorial incrementaron fueron el de alimentación y el muy minoritario relativo a otras mercancías. En relación al primero, su evolución positiva se cimentó especialmente en los productos cárnicos (impulsada a su vez por el aumento de las ventas a China a causa de la peste porcina que sufrió este país) y en el subsector de las frutas, hortalizas y legumbres. Por el contrario, la intensa ralentización de la actividad económica mundial junto al fuerte abaratamiento de los combustibles²¹⁰ provocó que las exportaciones de productos energéticos se precipitaran más del 40 por 100. En los sectores de mayor peso el retroceso no alcanzó tal magnitud; aunque en bienes de equipo, automóvil, y manufacturas de consumo sí superó el 10 por 100, destacando en este último el comportamiento especialmente negativo de los textiles.

A diferencia de las exportaciones, en el caso de las importaciones todos los sectores experimentaron un descenso con respecto a 2019. Por los motivos ya expuestos, el sector energético fue el que mostró una evolución más negativa, seguido del automóvil, cuya contribución conjunta (-5,4 y -3,1 puntos porcentuales respectivamente) supuso más de la mitad de la tasa de variación total de las importaciones. En sentido opuesto, cabe reseñar el caso de los medicamentos, pues el contexto de la crisis sanitaria propició que se convirtieran en el subsector en el que más se incrementaron las compras al extranjero.

El descenso de las importaciones fue tan superior al de las exportaciones que la tasa de cobertura ascendió del 90,2 al 95,1 por 100, la cota más alta desde el inicio de la serie histórica²¹¹. Asimismo, la tasa de cobertura de la mayoría de los sectores experimentó movimientos al alza, llegando a alcanzar en el caso de los alimentos y de las materias primas máximos históricos. Y aunque en los productos energéticos (además de en manufacturas y bienes de equipo) se produjo un leve descenso en dicha tasa que lo mantuvo como sector más dependiente del exterior, el déficit de 14.528 millones de euros en el saldo energético fue el más bajo del presente siglo.

A lo largo de 2020, la caída de las exportaciones repercutió en todas las áreas geográficas (cuadro I-31), si bien existieron notables diferencias en sus respectivas bajadas.

Análisis geográfico Así, el descenso de las ventas al resto de la Unión Europea se limitó al 7,7 por 100, amortiguado en buena medida por

210 Para una información detallada del precio del petróleo y demás materias primas, véase el apartado 1.1. Marco económico y geopolítico de este capítulo.

211 La serie histórica de datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Comercio comienza en 1995.

CUADRO I-30. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 2010-2020

(Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores	2020 ⁽¹⁾					Tasa de variación 2020/2019		Tasa de cobertura X/M (%)		
	Exportaciones		Importaciones		Saldo					
	Valor	% total	Valor	% total	Valor	X	M	2010	2015	2020
Alimentos	51,3	19,6	34,0	12,4	17,3	5,5	-4,8	112,6	130,1	151,0
Frutas, hortalizas y legumbres	19,6	7,5	5,9	2,2	13,6	6,0	2,7	357,0	349,1	329,4
Carne	9,8	3,8	2,0	0,7	7,8	16,2	-10,3	207,1	278,7	487,1
Pesca	3,8	1,5	6,3	2,3	-2,5	-5,4	-11,2	50,4	56,6	60,9
Productos energéticos	12,5	4,8	27,0	9,8	-14,5	-40,9	-39,1	21,9	32,8	46,2
Materias primas	6,1	2,3	8,5	3,1	-2,4	-14,4	-16,6	48,5	60,1	71,3
Semimanufacturas	67,1	25,7	68,6	25,0	-1,5	-6,3	-7,3	93,5	99,4	97,8
Semimanufacturas no químicas	26,5	10,1	19,1	7,0	7,3	-10,4	-16,7	126,4	138,7	138,2
Hierro y acero	6,9	2,6	6,7	2,5	0,1	-17,8	-22,1	112,2	111,3	101,7
Productos químicos	40,6	15,5	49,4	18,0	-8,8	-3,6	-3,2	77,4	82,4	82,1
Plásticos	10,0	3,8	10,0	3,7	0,0	-7,5	-9,4	98,8	103,2	99,7
Medicamentos	12,6	4,8	15,7	5,7	-3,1	5,6	6,6	77,3	78,7	80,1
Bienes de equipo	51,6	19,8	62,1	22,6	-10,4	-12,6	-9,7	78,3	88,6	83,2
Maquinaria para la industria	13,6	5,2	15,8	5,7	-2,2	-10,3	-14,2	81,9	89,3	86,3
Equipos de oficina y telecomunicaciones	3,6	1,4	14,2	5,2	-10,6	-1,7	-1,8	25,0	22,5	25,6
Material de transporte	12,1	4,6	6,3	2,3	5,8	-23,9	-24,7	160,1	176,0	192,8
Otros bienes de equipo	22,3	8,5	25,8	9,4	-3,5	-8,4	-6,2	88,1	98,6	86,4
Aparatos eléctricos	11,0	4,2	13,3	4,9	-2,4	-8,5	-0,3	92,3	101,3	82,3
Sector automóvil	38,5	14,8	30,4	11,1	8,1	-12,9	-24,7	124,1	118,8	126,7
Automóviles y motos	28,3	10,8	13,7	5,0	14,6	-9,6	-32,4	205,8	193,0	206,7
Componentes del automóvil	10,3	3,9	16,7	6,1	-6,5	-20,8	-17,0	68,0	61,2	61,3
Bienes de consumo duradero	4,5	1,7	8,1	2,9	-3,6	-2,7	-5,0	45,0	56,0	55,3
Electrodomésticos	1,5	0,6	2,8	1,0	-1,3	11,9	5,4	45,7	89,9	52,4
Muebles	2,1	0,8	2,8	1,0	-0,7	-10,0	-11,0	53,2	70,6	73,7
Manufacturas de consumo	24,9	9,5	34,6	12,6	-9,7	-15,1	-10,6	62,1	72,3	72,1
Textiles	14,3	5,5	21,3	7,7	-7,0	-18,6	-6,6	63,0	74,6	67,3
Confección	10,6	4,1	15,3	5,6	-4,7	-19,8	-15,3	55,1	71,5	69,1
Calzado	2,4	0,9	2,8	1,0	-0,4	-15,9	-20,0	88,2	93,8	86,3
Juguetes	1,9	0,7	2,6	1,0	-0,7	-0,6	-10,1	36,4	44,4	72,3
Otras mercancías	4,7	1,8	1,3	0,5	3,3	9,2	-6,6	545,8	838,015	346,6
Total	261,2	100,0	274,6	100,0	-13,4	-10,0	-14,7	77,8	90,9	95,1

⁽¹⁾ Provisional.

X = exportaciones.

M = importaciones.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduanas.

el moderado deterioro de los mercados francés y alemán; y las exportaciones destinadas a Asia tan solo bajaron un 5,7 por 100 gracias a una expansión superior al 20 por 100 del mercado chino, fundamentalmente ocasionada por la ya mencionada peste porcina que sufrió el país asiático. En sentido opuesto, las áreas donde la llegada de productos españoles más decreció fueron África y muy especialmente Iberoamérica, donde el mercado mexicano se contrajo más del 25 por 100, circunstancia especialmente relevante al tratarse de un País con Actuación Sectorial Estratégica (PASE)²¹². Otro país con una evolución muy negativa fue Corea del Sur, donde las exportaciones cayeron un 32,3 por 100; mientras que al margen de China, el comportamiento más favorable fue el del mercado turco con una bajada del 4,6 por 100.

Al igual que las exportaciones, las importaciones españolas también experimentaron caídas en todas las áreas de origen, aunque igualmente difirieron en su intensidad. Por un lado, las áreas cuyas ventas a España menos se resintieron fueron América del Norte y Asia, donde China reemplazó a Francia como segundo país proveedor tan solo por detrás de Alemania. Por el otro, los mayores descensos de las importaciones se registraron en África y Oriente Medio, principalmente a consecuencia de la abrupta caída del valor nominal de las compras españolas a socios comerciales suministradores de hidrocarburos por la volatilidad de los precios durante la primera mitad del año, destacando a este respecto Catar, Irak y Libia con retrocesos superiores al 50 por 100.

Tras mejorar el saldo con respecto a la mayoría de territorios, el déficit de España con el resto del mundo se redujo un 58 por 100 hasta situarse en 13.422 millones de euros, el más bajo desde 1995. En tal circunstancia resultó determinante el superávit

*El menor déficit
comercial desde
1995*

histórico tanto con la Unión Europea (y con el principal socio dentro de esta, Francia) como con el conjunto de países extracomunitarios. Por su parte, las dos únicas áreas con las que el saldo comercial se deterioró fueron América del Norte e Iberoamérica, aunque tal y como viene ocu-

rriendo desde hace una década el país que generó un mayor saldo negativo con España fue China, pues a pesar de una ligera reducción, dicho déficit supuso el 157,7 por 100 del total.

Turismo y otros servicios

Tras el aumento del año anterior, el superávit de servicios en 2020 se redujo un 59,6 por 100 situándose en 25.805 millones de euros. No obstante, la evolución de los servicios turísticos y no turísticos fue muy desigual.

²¹² A partir de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) se reestructuraron en Países con Actuación Sectorial Estratégica (PASE), una lista abierta de destinos que puede ir evolucionando y que para el periodo 2019-2020 la conformaban Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, Marruecos, México, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

CUADRO I-31. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2020

(Miles de millones de euros)

Áreas y países	Exportaciones ⁽¹⁾			Importaciones ⁽¹⁾			Saldo
	Valor	% sobre el total	% variación	Valor	% sobre el total	% variación	
Europa	190,6	73,0	-8,0	167,8	61,1	-13,0	22,9
Unión Europea ⁽²⁾	157,9	60,5	-7,7	142,3	51,8	-11,9	15,6
Zona euro	138,8	53,2	-7,0	120,4	43,9	-12,4	18,4
Francia	42,2	16,1	-3,9	28,5	10,4	-14,6	13,7
Alemania	29,6	11,3	-4,8	34,1	12,4	-14,5	-4,6
Portugal	19,8	7,6	-9,7	10,7	3,9	-5,9	9,0
Italia	20,5	7,8	-11,8	17,8	6,5	-13,4	2,7
Países Bajos	9,1	3,5	-7,6	12,6	4,6	-9,5	-3,5
Resto UE	19,1	7,3	-12,2	21,9	8,0	-8,9	-2,8
Polonia	6,0	2,3	-3,1	5,6	2,0	-1,5	0,4
Resto Europa ⁽²⁾	32,7	12,5	-9,6	25,5	9,3	-18,6	7,2
Reino Unido	17,0	6,5	-13,5	9,4	3,4	-20,7	7,6
Rusia	1,9	0,7	-8,8	2,6	0,9	-25,3	-0,7
Turquía	4,3	1,6	-4,6	6,3	2,3	-16,8	-2,1
América del Norte	14,1	5,4	-11,5	15,4	5,6	-10,2	-1,3
Estados Unidos	12,2	4,7	-11,2	14,1	5,1	-9,5	-1,9
Canadá	1,9	0,7	-7,2	1,3	0,5	-14,9	0,6
Iberoamérica	11,5	4,4	-23,8	13,0	4,7	-17,8	-1,4
México	3,2	1,2	-25,1	3,5	1,3	-25,0	-0,2
Brasil	2,3	0,9	-13,1	3,5	1,3	-7,9	-1,3
Argentina	0,7	0,3	-19,9	1,4	0,5	-13,0	-0,7
Chile	1,3	0,5	-19,1	1,0	0,4	-19,8	0,3
Asia	18,2	7,0	-5,7	53,1	19,3	-9,1	-34,9
China	8,2	3,1	20,1	29,3	10,7	0,6	-21,2
Japón	2,5	1,0	-7,6	2,9	1,1	-33,2	-0,4
India	1,1	0,4	-18,8	3,3	1,2	-22,1	-2,2
Corea del Sur	1,5	0,6	-32,3	2,4	0,9	-23,2	-0,9
Oriente Medio	6,7	2,6	-10,5	4,9	1,8	-44,1	1,8
Arabia Saudí	1,7	0,7	-5,8	2,3	0,8	-46,1	-0,6
Emiratos Árabes Unidos	1,5	0,6	-19,1	0,3	0,1	-39,2	1,2
África	15,6	6,0	-16,3	19,0	6,9	-30,1	-3,4
Marruecos	7,4	2,8	-13,3	6,4	2,3	-8,4	1,0
Argelia	1,9	0,7	-34,3	2,5	0,9	-35,7	-0,6
Egipto	1,4	0,6	-5,4	0,7	0,2	-23,7	0,8
Sudáfrica	1,2	0,5	-18,6	0,7	0,3	-32,0	0,4
Oceanía	1,8	0,7	-4,3	0,6	0,2	-19,9	1,2
Australia	1,5	0,6	-5,7	0,3	0,1	-32,5	1,1
Otros	2,3	0,9	-44,0	0,1	0,0	-52,8	2,3
Total mundial	261,2	100,0	-10,0	274,6	100,0	-14,7	-13,4

⁽¹⁾ Provisional.⁽²⁾ La serie histórica de la Unión Europea y de Resto de Europa se ha recalculado tras la salida comunitaria del Reino Unido.
Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretario de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

En relación a los primeros, el bloqueo de la movilidad internacional durante buena parte del año a causa del COVID-19 provocó un desplome en el gasto de los extranjeros en España (y también muy considerable, aunque en menor medida, de los españoles en el exterior) que derivó en una caída del saldo de esta partida del 81,6 por 100. A este respecto cabe remarcar que los 19 millones de turistas que visitaron España en 2020, 64,5 millones menos que el récord histórico de 2019, suponen la cifra más baja del último medio siglo²¹³.

Por el contrario, confirmando la fortaleza apuntada en el Informe 1/2019 del CES²¹⁴, el saldo positivo de los servicios no turísticos apenas se rebajó un 2 por 100, destacando la resistencia del transporte y el auge de los servicios técnicos, que se convirtió en la segunda partida más superavitaria (cuadro I-32). En el lado opuesto, el saldo de los servicios de telecomunicaciones, informática e información, en 2019 el más positivo, cayó un 60,3 por 100; mientras que el uso de la propiedad intelectual fue nuevamente la partida más deficitaria, si bien su saldo negativo se redujo por segundo año consecutivo.

Rentas primarias y secundarias, y cuenta de capital

Las rentas primarias y secundarias²¹⁵ mostraron en su conjunto un saldo negativo de 9.328 millones de euros, un 14,3 por 100 menor al de 2019 (cuadro I-33), debido a que el aumento del 13,3 por 100 en el déficit de la renta secundaria fue compensado con el incremento del 175,2 por 100 en el superávit de la renta primaria. Por su parte, la cuenta de capital experimentó una subida de su saldo positivo del 19,3 por 100.

3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

Aunque, en 2020, la economía española generó capacidad de financiación frente al resto del mundo por valor de 12.421 millones de euros, un 1,1 por 100 del PIB, esta quedó muy por debajo del 2,5 por 100 de 2019. Es decir su capacidad de financiación se vio aminorada en 18.204 millones de euros como consecuencia, principalmente, del impacto de la pandemia en la posición financiera de las Administraciones públicas.

En términos de peso sobre el PIB, tanto el ahorro como la inversión disminuyeron, pero el primero lo hizo en una magnitud superior: el 16,9 por 100, frente al 11,2 por 100, respectivamente. No obstante, el ahorro nacional bruto volvió a superar a la formación bruta de capital, de modo que el balance conjunto logró mantener la capacidad de financiación de la economía.

213 Para una información más detallada del turismo extranjero véase el apartado 3.4.5. *Sectores productivos: Servicios* de este capítulo.

214 Para más información al respecto, véase el Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*.

215 La balanza por cuenta corriente se compone de la balanza comercial de bienes y servicios más la balanza de rentas, esta última integrada a su vez por rentas primarias (rentas del trabajo e inversión, impuestos y subvenciones ligadas a la producción) y rentas secundarias (transferencias corrientes personales, impuestos de la renta y patrimonio, y prestaciones sociales).

CUADRO I-33. RENTA PRIMARIA Y SECUNDARIA, Y CUENTA DE CAPITAL, 2015-2020

(Millones de euros)

Conceptos		2015	2016	2017	2018 ⁽¹⁾	2019 ⁽¹⁾	2020 ⁽¹⁾
Renta primaria	Ingresos	54.945	57.665	60.062	64.276	61.651	51.275
	De la inversión	47.936	49.331	51.637	55.726	53.106	42.811
	Del trabajo	2.411	2.378	2.657	2.841	2.868	2.617
	Otra renta primaria	4.599	5.955	5.769	5.709	5.677	5.848
	Pagos	55.188	54.914	59.625	62.080	59.794	46.165
	De la inversión	52.348	52.036	56.692	59.051	56.709	43.353
	Del trabajo	332	276	320	375	410	309
	Otra renta primaria	2.509	2.603	2.613	2.655	2.675	2.503
	Saldo	-243	2.751	438	2.196	1.857	5.110
Renta secundaria	Ingresos	13.704	14.054	15.844	17.689	16.652	15.599
	AAPP	2.390	3.270	3.808	4.473	4.150	3.211
	Resto de sectores	11.313	10.784	12.036	13.216	12.502	12.388
	Pagos	24.396	25.849	25.969	29.432	29.394	30.038
	AAPP	10.829	11.859	9.828	12.114	12.079	13.141
	Resto de sectores	13.567	13.990	16.141	17.318	17.315	16.895
	Saldo	-10.693	-11.796	-10.125	-11.743	-12.743	-14.438
Cuenta de capital	Ingresos	7.827	3.149	3.632	7.077	5.420	5.993
	Procedentes de la UE	7.004	2.346	2.507	5.191	3.712	4.399
	Pagos	852	720	789	1.268	1.208	967
	Saldo	6.975	2.428	2.843	5.808	4.212	5.027

⁽¹⁾ Provisional.

Fuente: Banco de España, Balanza de Pagos.

3.6.1. Posición financiera interna

La capacidad de financiación de los hogares alcanzó valores máximos

En el conjunto de 2020, solamente los hogares consiguieron aumentar su capacidad de financiación, gracias al fuerte avance de su tasa de ahorro, que llegó a alcanzar el 14,8 por 100 de su renta disponible, más que duplicando la del ejercicio anterior (gráfico I-38).

Anteriormente se ha explicado que ese mayor nivel de ahorro de los hogares, que coincidió con una caída de la renta disponible del 3,3 por 100, respondió a la atípica situación provocada por la pandemia; un entorno en el que las economías domésticas tuvieron graves dificultades para consumir, lo que les llevó a ahorrar de manera involuntaria. No obstante, a medida que se fue alargando la crisis, una creciente parte de ese ahorro fue también respondiendo a un motivo precaución. Esta circunstancia, junto al debilitamiento mostrado por la inversión de los hogares, generó una capacidad de financiación de 72.989 millones de euros en 2020, frente a los 3.130 de 2019.

CUADRO I-34. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2018-2020
(Porcentaje sobre el PIB)

Conceptos	2018	2019	2020
Ahorro nacional bruto	22,4	22,9	21,1
Formación bruta de capital	20,5	20,8	20,5
Capacidad (+)/necesidad (-) de financiación	2,4	2,5	1,1

Fuente: INE, Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales.

A pesar de la grave situación, las empresas no financieras volvieron a generar capacidad de financiación en 2020 por valor de 26.958 millones de euros, porque aunque su ahorro bruto fue perdiendo peso en términos de PIB, este fue más que suficiente para financiar la formación bruta de capital del sector, en un marco en el que la elevada incertidumbre sobre el impacto de la pandemia en la actividad económica, la duración de la crisis o los cambios estructurales que configuren la nueva normalidad limitaron las decisiones de inversión de las empresas.

Finalmente, la necesidad de responder con rotundidad a la situación provocada por la pandemia provocó una fuerte inflexión al alza de la necesidad de financiación de las Administraciones públicas para el conjunto del año, hasta alcanzar los 123.072 millones de euros, superando en unos 2.500 millones la necesidad de financiación de 2009, que había sido el ejercicio con peor registro desde la crisis de 2008. Todo ello como resultado del descenso del ahorro del sector público en 82.914 millones de euros, cerca de ocho veces más que la caída de 2019, mientras que su inversión mostró una suave inflexión al alza.

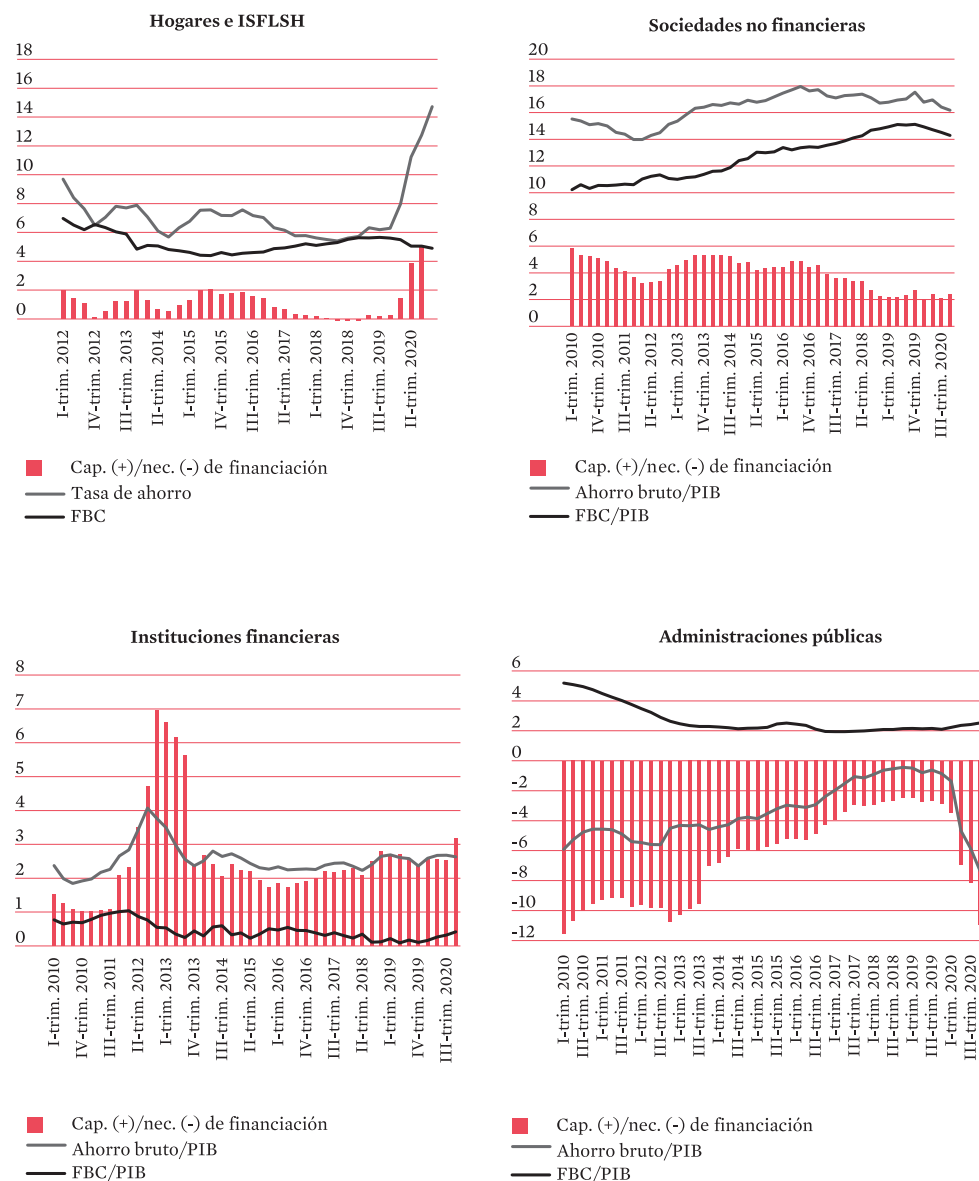
La pandemia puso fin al proceso de desapalancamiento de la economía española, de modo que la deuda total alcanzó el 266,2 por 100 del PIB, 42,2 puntos porcentuales por encima del registro de 2019 (gráfico I-39). Ese fuerte crecimiento se explica fundamentalmente por el avance del endeudamiento de las Administraciones públicas y de las empresas que, junto a la caída del PIB, llevó a la economía española de vuelta a niveles de 2014, perdiendo en un solo ejercicio el esfuerzo realizado en términos de desendeudamiento durante los últimos cinco años.

*La pandemia
interrumpe el proceso
de desendeudamiento
de la economía española*

A pesar de que el endeudamiento de las Administraciones públicas explicó un 75 por 100 del aumento del saldo de deuda total, cabe recordar que la mayor parte de la deuda española continúa siendo privada, un 54,9 por 100, con un peso sobre el PIB del 146,2 por 100. El saldo total de deuda privada conjugó dos tendencias opuestas, por un lado, el descenso del endeudamiento de los hogares en un 0,6 por 100 en términos interanuales, mientras que el de las empresas aumentó un 6,1 por 100. El endeudamiento empresarial alcanzó el 84,2 por 100 del PIB, cerca de trece puntos más que en 2019, reflejando las dificultades acaecidas a lo largo del año como consecuencia

GRÁFICO I-38. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2012-2020

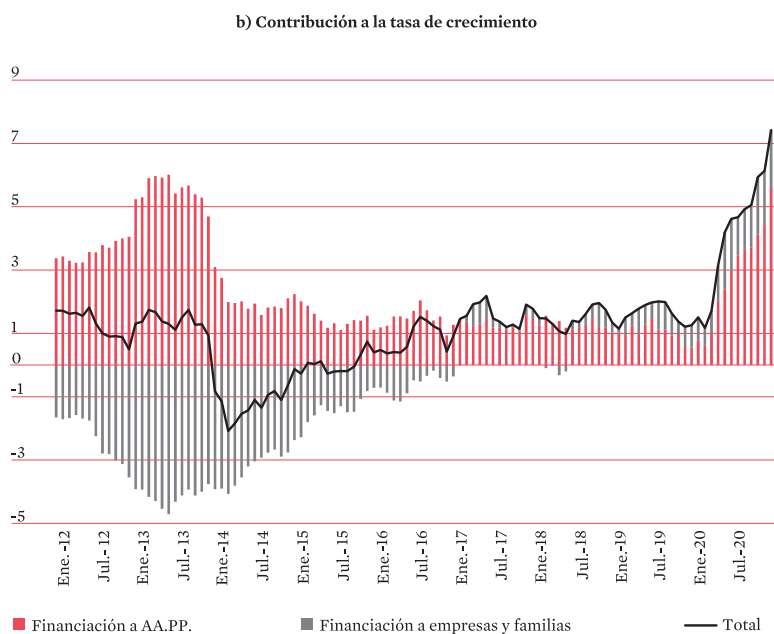
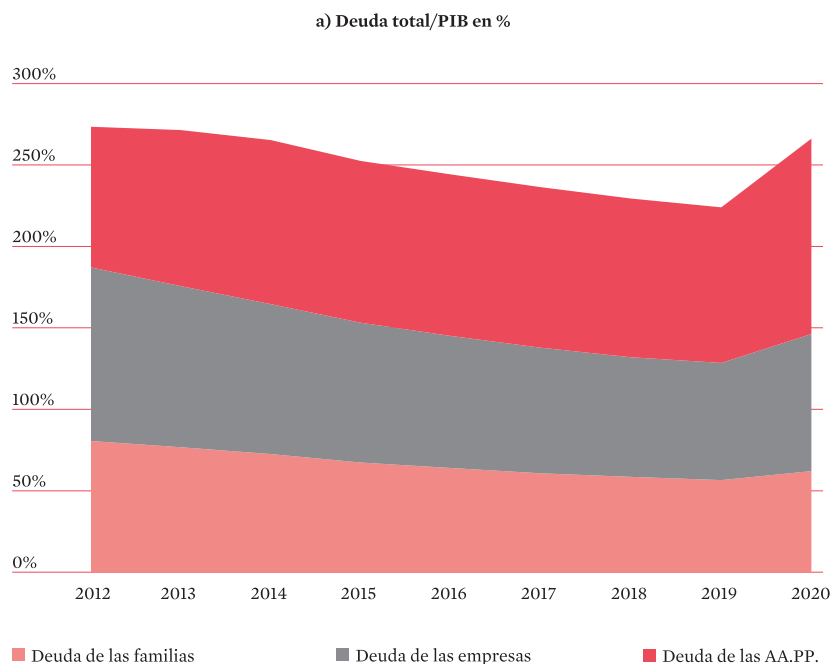
(En porcentaje)



Fuente: elaborado a partir de INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

de la pandemia, que llevó a las sociedades no financieras a recurrir tanto al crédito bancario, como se ha descrito anteriormente, como directamente a los mercados, como se analiza a continuación.

GRÁFICO I-39. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2012-2020
(En porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado a partir de Banco de España e INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

La deuda de las Administraciones públicas se situó en el 120 por 100 PIB, frente al 95,5 por 100 de 2019 y rompió con la trayectoria decreciente que mantenía desde 2014. El aumento de esta ratio fue consecuencia tanto del aumento del saldo de deuda pública como de la caída del PIB. Además, en marzo de 2021, la deuda de la Sareb, unos 35.000 millones de euros, pasó a integrarse en la deuda del Estado por exigencia de Eurostat; de no haber sido así, 2020 habría cerrado con una ratio deuda pública sobre PIB de 116,9 por 100.

Como se ha venido señalando, la contundencia de la respuesta pública para hacer frente a la pandemia explicó ese fuerte endeudamiento de las Administraciones públicas españolas, que, por otra parte, fue una tendencia generalizada en la mayor parte de las economías avanzadas, y que en Europa contó con la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con el apoyo del BCE. Revertir esta trayectoria dependerá del ritmo de recuperación que se logre una vez superada la pandemia, siendo en todo caso necesario contar con una estrategia de consolidación fiscal a medio plazo, que permita recuperar margen de actuación propio para financiar la inversión pública y otras políticas públicas de largo plazo, particularmente las vinculadas con el Estado de Bienestar.

Los mercados financieros y, concretamente, los de renta fija sufrieron también el impacto de la pandemia, sobre todo durante los primeros momentos de la crisis. Las

*Los mercados de renta
fija reflejan la actuación
del BCE*

rentabilidades de los activos de deuda, tanto pública como privada, repuntaron y la prima de riesgo de la deuda pública española²¹⁶ llegó a alcanzar los 156 puntos básicos en abril²¹⁷. La actuación decidida del BCE evitó la traslación a los mercados financieros de lo que, en principio, era un *shock* exógeno, alejando el temor de que se produjera una crisis de deuda soberana como la acontecida en 2012. De hecho, el ejercicio 2020 cerró con la prima de riesgo en 63 puntos básicos, tres por debajo del cierre de 2019.

El BCE aseguró que los tipos de interés de la deuda a corto plazo siguieran la senda descendente de los últimos seis años. De este modo, el rendimiento de la deuda pública española volvió a situarse en valores negativos por cuarto año consecutivo para todo el tramo corto de la curva (cuadro I-35), rebajando el coste de financiación del sector público y ejerciendo uno de los pocos impactos positivos sobre las cuentas del Estado en este 2020.

Destaca, no obstante, el ascenso de los tipos a corto plazo de los pagarés de empresas a lo largo de 2020, que revela las crecientes tensiones de liquidez vividas por parte

216 Cabe recordar que la prima de riesgo soberano se mide como la diferencia entre la rentabilidad del bono soberano español y la del bono alemán a diez años.

217 Este nivel se queda muy lejos del alcanzado en 2012 en plena crisis de la deuda soberana, sin embargo, resulta reseñable su repunte en abril, dado que 2019 se había cerrado con una prima de riesgo de 66 puntos básicos.

de las empresas y ello a pesar de la batería de medidas puestas en marcha para aliviar esta situación. De modo que el tipo de interés de los pagarés de empresas a 12 meses cerraría el ejercicio en 1,44 por 100 frente al 0,71 de 2019 o, incluso, el 0,07 de 2018.

En los mercados de renta fija a largo plazo, los intereses de bonos y obligaciones públicos reflejaron la continuidad del programa de compras del BCE, de modo que los tipos cerraron con valores negativos en los plazos de 3 y 5 años, mientras que los de 10 años descendieron hasta el 0,05 por 100 frente al 0,45 por 100 de 2019. Este abaratamiento de los intereses resulta providencial dado el importante aumento del saldo vivo de deuda del Estado anteriormente señalado.

También la deuda corporativa se benefició de la extensión del programa de compras de deuda empresarial del BCE, de modo que los tipos de interés para los plazos intermedios se situaron en valores negativos. Este abaratamiento de la financiación privada a largo plazo a través de los mercados, de mantenerse, permitirá a las empresas atender de manera más holgada las necesidades de cofinanciación que se plantean para los proyectos en-

marcados en el Programa de Recuperación y Resiliencia. La evolución y alta volatilidad de los mercados de renta variable no fue sino el reflejo de la elevada incertidumbre

El Ibex 35 sufre la incertidumbre y el deterioro de las expectativas

CUADRO I-35. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA, 2017-2020

(En porcentaje)

	Dic.-17	Dic.-18	Dic.-19	Mar.-20	Jun.-20	Sep.-20	Dic.-20
Letras del Tesoro							
3 meses	-0,62	-0,50	-0,58	-0,38	-0,50	-0,49	-0,70
6 meses	-0,45	-0,41	-0,47	-0,40	-0,45	-0,46	-0,59
12 meses	-0,42	-0,33	-0,48	-0,36	-0,38	-0,46	-0,63
Bonos y obligaciones							
3 años	-0,09	-0,04	-0,29	-0,11	-0,23	-0,40	-0,53
5 años	0,31	-0,42	-0,06	0,11	-0,06	-0,25	-0,42
10 años	1,46	1,43	0,45	0,58	0,55	0,29	0,05
	Dic.-17	Dic.-18	Dic.-19	Mar.-20	Jun.-20	Sep.-20	Dic.-20
Pagarés de empresa							
3 meses	0,39	0,24	0,2	0,19	0,36	0,39	0,49
6 meses	0,26	0,19	0,52	0,23	0,57	0,69	0,55
12 meses	0,19	0,07	0,71	0,58	0,45	1,02	1,44
Renta fija privada							
3 años	0,44	0,67	0,20	0,38	0,26	0,14	-0,19
5 años	0,41	0,55	0,23	0,47	0,47	0,09	-0,13
10 años	1,16	1,52	0,79	1,10	0,86	0,68	0,41

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín de la CNMV*, trimestre IV, 2020.

que trajo consigo la crisis del COVID-19, aunque es cierto que, en el caso del Ibex-35, las cotizaciones mostraron un peor comportamiento que las de otros mercados internacionales, dado el mayor peso relativo dentro del índice de las actividades más afectadas por la pandemia (turismo, hostelería, ocio o transportes).

Las cotizaciones del Ibex-35 sufrieron los vaivenes que provocaron los cambios de las expectativas a lo largo del ejercicio. Tras la fuerte caída del índice a principios del año, (un 28,9 por 100 en el primer trimestre) que no logró remontar en el segundo trimestre (cuando creció un 6,6 por 100), el Ibex retrocedió de nuevo en el tercero como resultado del fuerte deterioro de las expectativas que indujo la segunda ola de contagios. En el cuarto trimestre, remontó, registrando una revalorización del 20,2 por 100, con momentos puntuales de elevadas subidas, como la provocada por el anuncio de la efectividad de las vacunas de Pfizer, Moderna o AstraZeneca.

La recuperación se aceleró a finales del ejercicio gracias a las favorables expectativas que generaron el inicio de la vacunación en algunos países, el cambio de presidencia en los Estados Unidos y el acuerdo finalmente alcanzado con el Reino Unido, que evitó un temido *brexít* duro. En todo caso, en el conjunto del año, el Ibex-35 retrocedió un 15,5 por 100, frente a la subida del 11,8 por 100 de 2019, cerrando con un valor alrededor de los 8.100 puntos.

3.6.2. Posición financiera externa

En términos de Balanza de Pagos, la economía española fue capaz de generar por noveno año consecutivo capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. En concreto, la cuenta financiera presentó en 2020 un superávit de 14.619 millones de euros, lo que no obstante supone una caída del 41,2 por 100 con respecto a 2019 (cuadro I-36). Si se excluye al Banco de España, la diferencia entre las salidas y entradas netas de capital ascendió a 96.093 millones de euros, equivalente al 8,6 por 100 del PIB.

A pesar del superávit de la balanza financiera, el saldo deudor de la Posición de Inversión Internacional Neta (PIIN) de España revirtió la tendencia decreciente iniciada en 2018 para cerrar el año con un pasivo de 946.000 millones de euros, lo que equivale al 84,5 por 100 del PIB frente al 74,4 por 100 reflejado a la conclusión de 2019. A este respecto, el sector institucional que más propició dicho incremento del saldo negativo del PIIN fue el Banco de España, cuya posición deudora aumentó 80.000 millones hasta situarse en 270.000 millones. Por el contrario, las instituciones financieras monetarias fueron el único sector institucional que logró alcanzar un saldo positivo cifrado en 28.000 millones de euros.

En base al Registro de Inversiones Exteriores²¹⁸, en 2020 la inversión extranjera directa neta en España bajó un 1,9 por 100 hasta situarse en los 17.008 millones de

218 El Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones utiliza una metodología distinta a la del Banco de España.

CUADRO I-36. BALANZA FINANCIERA, 2019-2020

(Millones de euros)

Conceptos	2019			2020		
	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA- VNP)	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA- VNP)
Cuenta financiera ⁽¹⁾	—	—	24.863	—	—	14.619
Excluido Banco de España	—	—	10.050	—	—	96.093
Inversiones directas	22.962	12.996	9.966	36.070	25.132	10.938
Inversiones de cartera	36.587	87.562	-50.974	65.408	11.371	54.037
Otras inversiones ⁽²⁾	63.130	3.810	59.320	20.696	-14.818	35.514
Derivados financieros	—	—	-8.262	—	—	-4.397
Banco de España	—	—	14.814	—	—	-81.473
Reservas	—	—	674	—	—	-346
Posición neta BE frente al Eurosistema	—	—	20.533	—	—	-102.273
Otros	—	—	-6.394	—	—	21.146
Errores y omisiones ⁽³⁾	—	—	-5.924	—	—	2.198

⁽¹⁾ En el total de la cuenta financiera, así como en los saldos de todas sus partidas, un signo positivo (negativo) supone un aumento (disminución) de los activos netos frente al exterior, es decir, una salida (entrada) de financiación.

⁽²⁾ Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

⁽³⁾ Un signo positivo indica que se están infravalorando ingresos y/o sobrevalorando pagos, lo que equivale a decir, en la cuenta financiera, que se infravaloran los pasivos y/o sobrevaloran los activos. Un signo negativo indica lo contrario.

Fuente: Balanza de Pagos, Banco de España.

euros (gráfico I-40). En ello resultó fundamental la caída de 4.675 millones en la inversión productiva, pues las inversiones netas en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros²¹⁹ (ETVE) aumentaron en 4.353 millones.

En función del origen geográfico último²²⁰, la inversión productiva bruta estuvo liderada por Suiza (cuadro I-37), tras quintuplicar su flujo inversor en España como resultado de la compra de Bolsas y Mercados Españoles por parte de la helvética Bolsa Six Group. Por detrás le siguieron dos países más tradicionales en esta clasificación como son Estados Unidos y Reino Unido, si bien las inversiones procedentes del segundo cayeron un 40,1 por 100. Y en cuanto a la distribución de las inversiones por categorías a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), un aumento del 88,8 por 100 de las actividades auxiliares a los servicios financieros aupó al sector a la primera posición seguido de las telecomunicaciones, en donde la entrada de inversiones extranjeras creció un 184,4 por 100.

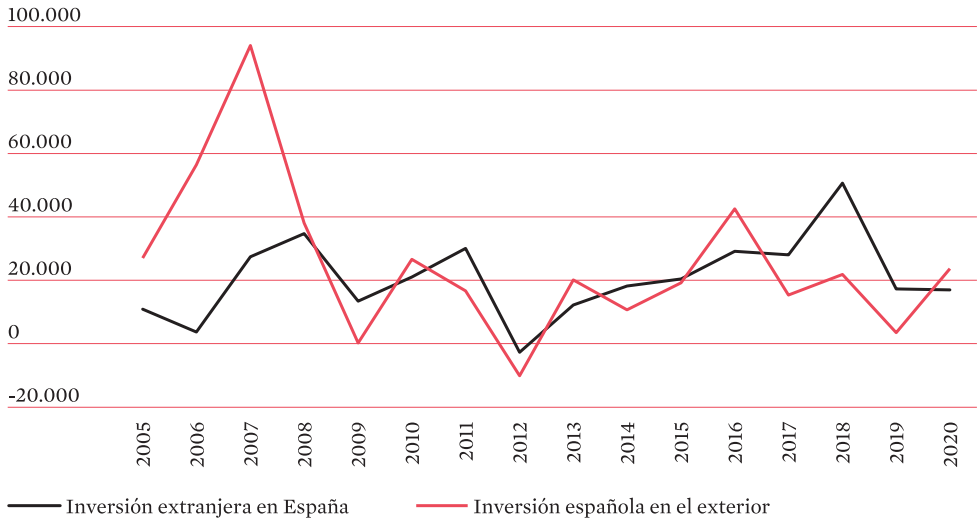
Ligero descenso de la inversión extranjera directa en España...

219 Las ETVE son sociedades establecidas en España cuyo principal objeto es la tenencia de participaciones de sociedades situadas en el exterior. Las ETVE son sociedades instrumentales cuya existencia obedece a estrategias de optimización fiscal dentro de un mismo grupo empresarial, y en muchos casos sus inversiones carecen de efectos económicos directos.

220 El origen último es mucho más significativo que el país de origen inmediato, dado que muestra el origen real de las inversiones obviando los países de tránsito.

GRÁFICO I-40. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2005-2020

(Millones de euros)



Fuente: DataInvox, Secretaría de Estado de Comercio.

CUADRO I-37. PRINCIPALES ORÍGENES, DESTINOS Y SECTORES ECONÓMICOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y DE LAS ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR EN 2020 EXCLUIDAS LAS ETVE (Millones de euros)

Conceptos	Inversiones extranjeras en España	%	Inversiones españolas en el exterior	%
Principales países de origen último/destino	Suiza	16,3	Luxemburgo	21,8
	Estados Unidos	16,2	Estados Unidos	16,1
	Reino Unido	12,6	Reino Unido	8,4
	Francia	10,7	México	8,4
	Alemania	6,5	China	7,9
	Suecia	6,0	Países Bajos	7,7
Principales sectores económicos de origen/destino	Actividades auxiliares servicios financieros	12,8	Seguros y fondos de pensiones	16,4
	Telecomunicaciones	9,4	Sumin. de energía eléctrica, gas, vapor y aire	14,1
	Serv. financieros (exc. seguros y pensiones)	7,5	Almacenamiento y activ. anexas al transporte	10,6
	Construcción de edificios	5,9	Comercio minorista (exc. vehículos de motor)	9,8
	Sumin. de energía eléctrica, gas, vapor y aire	5,8	Telecomunicaciones	8,1
	Actividades inmobiliarias	5,1	Fabricación de productos farmacéuticos	7,7

Fuente: DataInvox. Secretaría de Estado de Comercio.

Por su parte, la inversión española directa neta en el exterior se multiplicó por más de seis alcanzando los 23.672 millones de euros, evolución en la que fue clave la cua-

druplicación de una inversión productiva que supuso el 83,7 por 100 del total.

En cuanto a los principales destinos geográficos²²¹ de la inversión bruta productiva española destaca la irrupción de Luxemburgo (probablemente como destino de tránsito para la mayor parte de esta) y China tras multiplicar por más de cinco y doce respectivamente las inversiones recibidas en 2019. Finalmente, en relación a la distribución sectorial de dicha inversión, tres sectores concentraron más del 40 por 100 de las inversiones en el extranjero: los seguros y fondos de pensiones, el suministro de energía eléctrica y gas, y las actividades anexas al transporte. Asimismo, destacaron las inversiones en el sector farmacéutico, que se multiplicaron por más de 80 respecto a 2019.

*... y un gran aumento
de la inversión española
directa en el exterior*

3.7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

La distribución de la renta entre los salarios y el excedente empresarial en 2020 se ha visto condicionada por la irrupción de la pandemia del coronavirus, una situación que difícilmente permite comparaciones intertemporales, incluso con lo sucedido en la crisis de 2008. Como se anticipaba en la Memoria de 2019, el parón sin precedentes de la producción y del consumo estaba ya provocando durante el confinamiento de marzo y abril de 2020 la destrucción de empleo en grandes cantidades, el cierre de muchas empresas y negocios y la drástica disminución de la rentabilidad de las empresas en la mayor parte de los sectores productivos, lo que hacía prever descensos muy acusados tanto de la remuneración de los asalariados (RA)²²² como del excedente bruto de explotación y las rentas mixtas (EBE-RMB)²²³, sobre todo teniendo en cuenta que el parón afectaba de manera especialmente pronunciada a las actividades de comercio, transporte y hostelería, que representan el 22 por 100 del PIB, el 27 por 100 del empleo asalariado y el 24 por 100 de la masa salarial.

Los datos la Contabilidad Nacional Trimestral del INE al final de 2020 han corroborado estos pronósticos. La caída del PIB a precios corrientes del 9,9 por 100 en el conjunto del año se reflejó en la RA, cuya reducción fue

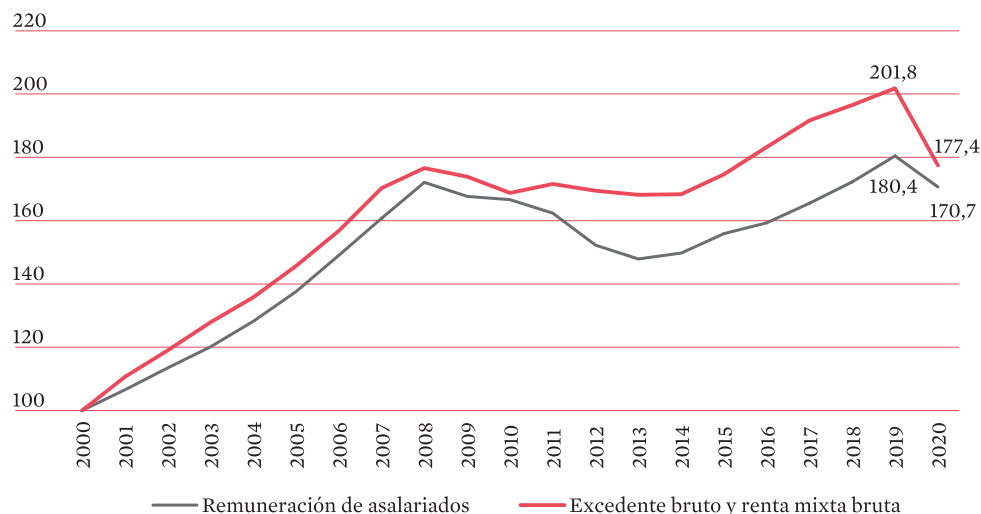
*Resultados del ejercicio
por componentes
de rentas*

221 En ausencia de datos acerca del destino final, la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato de los flujos de inversión, aunque en ocasiones dichos flujos vayan dirigidos a sociedades *holding* que tienen empresas participadas en otros países.

222 La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).

223 El excedente bruto de explotación engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las rentas mixtas se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

GRÁFICO I-41. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/ RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2000-2020
(Índice 2000=100)



Fuente: INE. Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Nacional Trimestral de España.

del 5,4 por 100, y de forma más acusada en el EBE-RMB, que se redujo un 12,1 por 100 en el agregado de los cuatro trimestres (gráfico I-41).

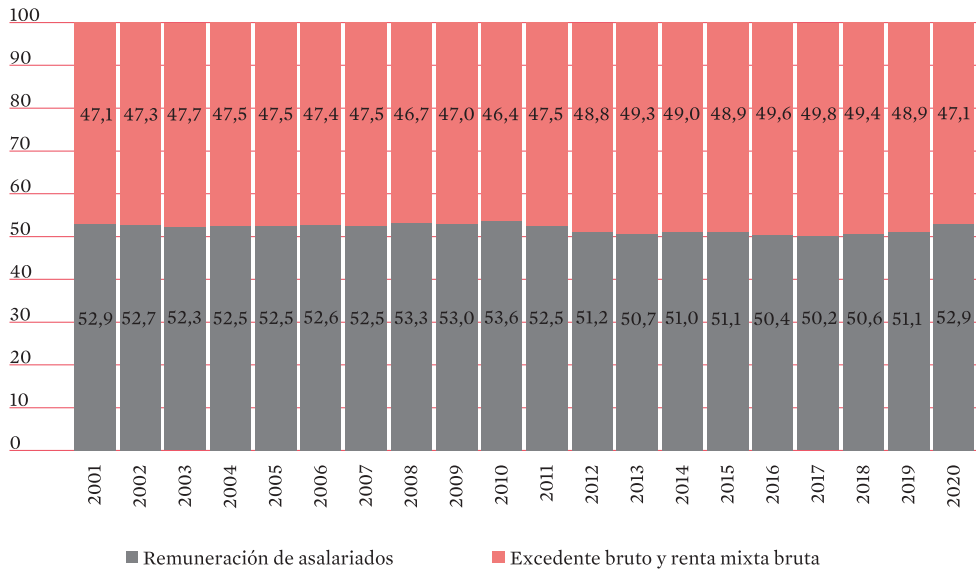
Como consecuencia de la mayor caída del EBE-RMB respecto a la RA, esta última aumentó su participación en el PIB al coste de los factores respecto a 2019 en dos puntos porcentuales, del 51,1 por 100 al 53,1 por 100, mientras que el EBE-RMB la redujo del 48,9 por 100 al 46,9 por 100 (gráfico I-42). Estos suponen los niveles más alto y más bajo, respectivamente, desde 2010. En 2018 y 2019, la RA había venido creciendo a una tasa superior a la del EBE-RMB, rompiendo la tendencia observada desde 2008, aunque sin llegar a compensar las diferencias generadas especialmente entre 2010-2013, cuando el desplome de la masa salarial resultó más severo. Los resultados de 2020 han acentuado esta dinámica reequilibradora de los dos años anteriores, si bien, el impacto disruptivo de la crisis provocada por la COVID-19 impide que puedan ser tomados como continuación de esa tendencia.

Por componentes de la remuneración de los asalariados, los resultados de la Contabilidad Nacional del INE muestran que los sueldos y salarios se vieron reducidos en 2020 un 6,4 por 100, y las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores disminuyeron un 1,9 por 100.

La reducción de la masa salarial se debió a la caída del empleo asalariado equivalente a tiempo completo (-6,7 por 100 de media en los cuatro trimestres de 2020

GRÁFICO I-42. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PIB A COSTE DE LOS FACTORES, 2001-2020

(En porcentaje)



Fuente: INE. Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Nacional Trimestral de España.

respecto a 2019)²²⁴ compensada en parte por una variación positiva de la remuneración media por asalariado (aumento anual del 1,4 por 100, un 0,4 por 100 en términos reales, dado que el deflactor implícito del PIB se situó en 2020 en el 1 por 100). Este último incremento se debe, fundamentalmente, al efecto composición que suele darse en los periodos de crisis en España, cuando la destrucción de empleo afecta diferencialmente más a los trabajos de menor remuneración, como es el caso del trabajo temporal, a lo que se suma, en la presente crisis, una mayor concentración de la caída del empleo en sectores cuyas remuneraciones medias también son más bajas.

En todo caso, como viene indicando el INE a lo largo de 2020, la situación provocada por el COVID-19 hace que, en el análisis de la remuneración del empleo asalariado y su vinculación con los costes laborales y la productividad, resulte más relevante fijarse en la variación de las horas efectivamente trabajadas que en la de los puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. Así, el número medio de horas trabajadas en los cuatro trimestres de 2020 disminuyó un 9,3 por 100 respecto a 2019, descenso 2,6 puntos mayor que el del empleo asalariado equivalente a tiempo completo, ya que los ERTE permitieron mantener a parte del empleo asalariado en la plantilla de las empresas, reduciendo los tiempos efectivos de trabajo. Esto también implica que el

224 A pesar de que el sistema de ERTE permitió amortiguar esta caída y compensar parcialmente a los asalariados por medio de prestaciones por desempleo de sustitución a cargo del sector público, que en contabilidad nacional se incluyen en la distribución secundaria de la renta.

aumento, de la remuneración (y en consecuencia el coste laboral) por hora trabajada habría sido mayor que el de la remuneración por puesto de trabajo equivalente.

*Variaciones de las rentas
por trimestres*

Dadas las particularidades provocadas por la evolución de la pandemia en 2020, resulta preciso descomponer los resultados del conjunto del año en su evolución trimestral, que se muestra en el cuadro I-38.

En el mes de marzo comenzaron a reflejarse los impactos del COVID-19 y del primer confinamiento tras la declaración del estado de alarma²²⁵, pero estos fueron especialmente importantes durante el segundo trimestre, que coincidió casi enteramente con las restricciones totales a la movilidad. La caída del PIB en ese trimestre fue del 17,3 por 100, y del 20,8 por 100 interanual. La RA cayó un 14,4 por 100 en el trimestre y un 13,9 por 100 interanual, mientras que el EBE-RMB lo hizo a una tasa intertrimestral también del 14,4 por 100, aunque en tasa interanual equivalía a un descenso del 21,8 por 100. El impacto en el empleo fue también intenso, disminuyendo las personas asalariadas un 8,6 por 100, los puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo un 16,6 por 100 y las horas trabajadas un 20,0 por 100 intertrimestral, reflejando estas últimas de manera más fidedigna, como se ha comentado, la caída del PIB.

El levantamiento de las restricciones a la movilidad en el tercer trimestre provocó un efecto rebote que permitió un crecimiento trimestral del PIB del 16,9 por 100, reduciendo la caída interanual hasta el -7,8 por 100. El EBE-RMB creció un 17,0 por 100 trimestral, y la RA lo hizo a una tasa menor, un 11,4 por 100 respecto al segundo trimestre. El empleo asalariado equivalente a tiempo completo aumentó un 13,3 por 100 (aunque el empleo en personas varió menos, un 3,1 por 100) y el número de horas trabajadas creció un 21,2 por 100. Esta recuperación se vio no obstante detenida en el cuarto trimestre por la segunda ola de la pandemia.

Como también se preveía en los primeros momentos de la pandemia, su impacto se concentró en los sectores de actividad más intensivos en mano de obra (cuadro I-39).

*Variaciones del empleo
y de las remuneraciones
por sectores de actividad*

En el conjunto del año 2020, la RA se redujo sobre todo en comercio, transporte y hostelería (-17,0 por 100, por la variación de los puestos de trabajo en un -14,7 por 100 y de la remuneración por asalariado en un -2,8 por 100), siendo el sector con más peso en el conjunto del empleo asalariado (24,4 por 100 en 2020); en actividades artísticas, recreativas y otros servicios (-13,1 por 100, con reducción del empleo asalariado a tiempo completo del 14,0 por 100, ligeramente compensada por el aumento de la remuneración por asalariado del 1,1 por 100); y en actividades inmobiliarias (-10,7 por 100 y -18,7 por 100 de variación

²²⁵ Como señalaba el INE en la estimación avance de la Contabilidad Nacional del primer trimestre de 2020, de 30 de abril, ya al final de ese trimestre la situación generada por el COVID-19 planteaba unas dificultades extraordinarias para la medición de la actividad económica.

**CUADRO I-38. EVOLUCIÓN TRIMESTRAL DEL PIB, DEL EMPLEO ASALARIADO
Y DE LA REMUNERACIÓN DE LOS FACTORES, 2019-2020**

(Datos ajustados de estacionalidad y calendario en millones de euros y tasas de variación %)

	2019T1	2019T2	2019T3	2019T4	2020T1	2020T2	2020T3	2020T4
PIB a precios de mercado								
Dato base	307.045	310.220	311.674	315.833	297.084	245.832	288.754	290.028
Variación trimestral	0,4	1,0	0,5	1,3	-5,9	-17,3	17,5	0,4
Variación anual	3,5	3,5	3,2	3,3	-3,2	-20,8	-7,4	-8,2
Empleo asalariado (personas)								
Dato base	17.362	17.421	17.505	17.631	17.529	16.030	16.531	16.763
Variación trimestral	0,9	0,3	0,5	0,7	-0,6	-8,6	3,1	1,4
Variación anual	3,1	2,6	2,3	2,5	1,0	-8,0	-5,6	-4,9
Empleo asalariado (puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo)								
Dato base	15.606	15.691	15.744	15.873	15.704	13.104	14.860	15.035
Variación trimestral	0,8	0,5	0,3	0,8	-1,1	-16,6	13,4	1,2
Variación anual	3,1	2,8	2,2	2,5	0,6	-16,5	-5,6	-5,3
Empleo asalariado (horas trabajadas)								
Dato base	7.018.692	7.019.384	7.037.181	7.112.871	6.804.890	5.437.860	6.598.935	6.728.712
Variación trimestral	1,0	0,0	0,3	1,1	-4,3	-20,1	21,4	2,0
Variación anual	3,1	1,6	1,1	2,3	-3,0	-22,5	-6,2	-5,4
Remuneración de los asalariados								
Dato base	140.509	142.292	143.389	144.818	143.065	122.458	136.312	138.303
Variación trimestral	1,3	1,3	0,8	1,0	-1,2	-14,4	11,3	1,5
Variación anual	5,1	5,2	4,5	4,4	1,8	-13,9	-4,9	-4,5
Sueldos y salarios								
Dato base	108.757	109.927	110.609	111.549	110.021	92.540	105.036	104.868
Variación trimestral	1,0	1,1	0,6	0,8	-1,4	-15,9	13,5	-0,2
Variación anual	4,0	4,1	3,7	3,6	1,2	-15,8	-5,0	-6,0
Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores								
Dato base	31.752	32.365	32.780	33.269	33.044	29.918	31.276	33.435
Variación trimestral	2,5	1,9	1,3	1,5	-0,7	-9,5	4,5	6,9
Variación anual	8,7	9,0	7,5	7,4	4,1	-7,6	-4,6	0,5
Excedente de explotación bruto y renta mixta bruta								
Dato base	134.324	136.204	136.542	139.379	124.412	106.517	126.213	123.221
Variación trimestral	-0,5	1,4	0,2	2,1	-10,7	-14,4	18,5	-2,4
Variación anual	1,7	2,6	2,5	3,2	-7,4	-21,8	-7,6	-11,6
Impuestos menos subvenciones sobre la producción y las importaciones								
Dato base	32.212	31.724	31.743	31.636	29.607	16.857	26.229	28.504
Variación trimestral	0,6	-1,5	0,1	-0,3	-6,4	-43,1	55,6	8,7
Variación anual	4,2	0,3	0,4	-1,2	-8,1	-46,9	-17,4	-9,9

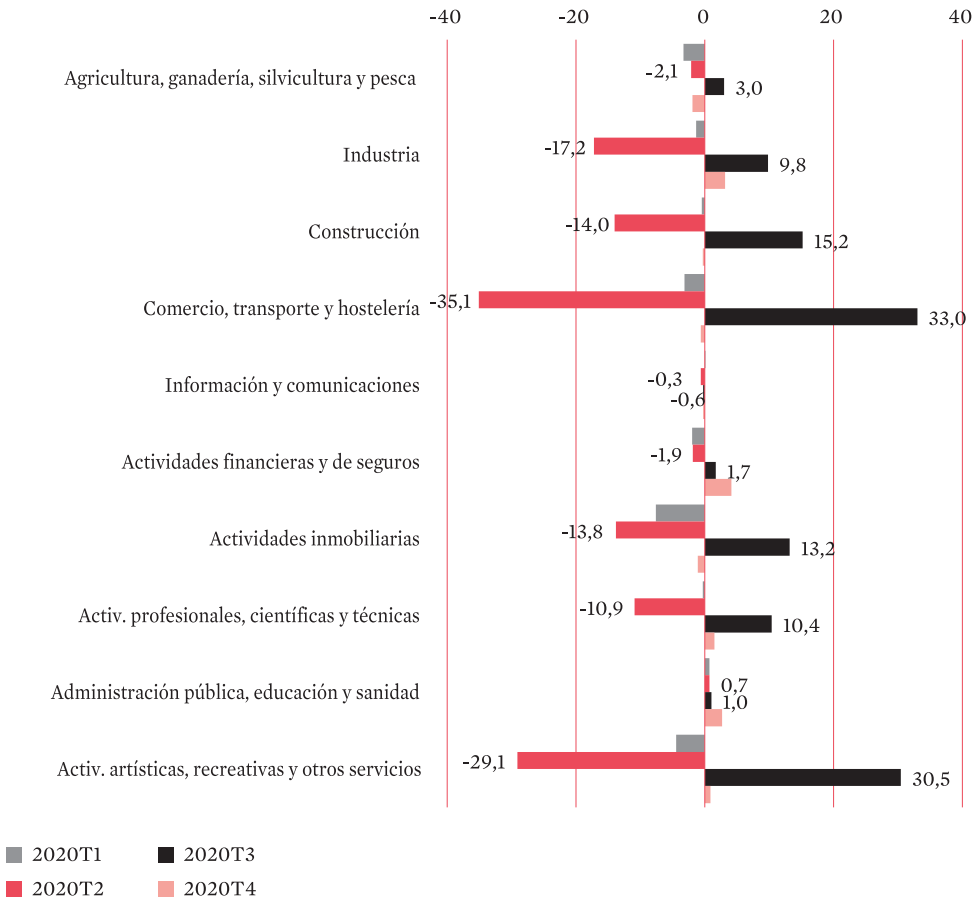
Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España. Series de resultados detallados.

CUADRO I-39. EMPLEO ASALARIADO, MASA SALARIAL Y REMUNERACIÓN MEDIA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2020
(Tasa de variación anual)

Rama de actividad	Estructura 2020 (% sobre el total)			Coyuntura 2020 (Var. % 2020/2019)			
	Asalariados*	Remuneración de asalariados	Remuneración por asalariado (índice)	Asalariados*	Remuneración de asalariados	Remuneración por asalariado	Remuneración por asalariado real**
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	3,1	0,9	30,7	-1,6	-4,1	-2,5	-3,4
Industria	12,9	14,2	109,3	-6,8	-8,5	-1,8	-2,8
Construcción	7,0	6,0	86,7	-4,9	-3,9	1,0	0,0
Comercio, transporte y hostelería	24,4	21,0	86,4	-14,7	-17,0	-2,8	-3,7
Información y comunicaciones	3,4	4,6	137,9	1,7	1,3	-0,4	-1,4
Actividades financieras y de seguros	2,1	3,6	172,6	-0,3	-3,1	-2,8	-3,8
Actividades inmobiliarias	0,8	0,9	110,4	-18,7	-10,7	9,9	9,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	13,0	11,6	89,0	-3,4	-1,0	2,5	1,5
Administración pública, sanidad y educación	27,1	32,1	118,6	-0,1	4,0	4,1	3,1
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	6,3	5,0	79,4	-14,0	-13,1	1,1	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	-6,7	-5,4	1,4	0,4

* Empleo asalariado equivalentes a tiempo completo.
** La variación anual del deflactor del PIB en 1010 fue del 1,0 por 100.
Fuente: INE. Contabilidad Nacional Trimestral de España.

GRÁFICO I-43. REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2020
(Variación trimestral en porcentaje)



Fuente: INE. Contabilidad Nacional Trimestral de España. Series de resultados detallados.

del empleo asalariado a tiempo completo, aunque la remuneración por asalariado en esta actividad se incrementó un 9,9 por 100).

En los sectores de la industria y la construcción, que suman entre ambos casi el 20 por 100 del empleo asalariado, la RA disminuyó un 8,5 por 100 y un 3,9 por 100 respectivamente, con descensos del empleo asalariado del 6,8 y 4,9 por 100 y comportamientos dispares de la remuneración por asalariado, que se redujo en la industria un 1,8 por 100, mientras que aumentó en la construcción un 1,0 por 100.

Estos descensos de la masa salarial se vieron compensados principalmente por el incremento de la misma en el sector de Administración pública, sanidad y educación (4,0 por 100), que representa el 27,1 por 100 del empleo asalariado a tiempo completo y que lo mantuvo prácticamente estable. De hecho, el sector público responde de casi un tercio de la masa salarial (RA), por lo que su aumento —reflejo, entre otros elementos,

de la subida de los salarios públicos decretada para enero de 2020— habría ejercido de estabilizador de la remuneración de los asalariados durante el año.

Esta heterogeneidad en el impacto por sectores se reflejó también en la evolución de la RA por trimestres (gráfico I-43). El desplome del segundo trimestre y la recuperación en el tercero afectó a prácticamente todos los sectores de actividad, pero se reflejaron de modo especialmente intenso en las ramas de comercio, transporte y hostelería y en actividades artísticas, recreativas y otros servicios.

El análisis de la productividad del empleo y de los costes laborales unitarios a partir de la evolución de la remuneración de los asalariados pierde sin duda relevancia en 2020, ya que, como se viene insistiendo, los resultados en este año son reflejo de una situación coyuntural excepcional, y no de una tendencia que refleje la evolución estructural del modelo productivo español.

Bajo esta premisa, y a título meramente descriptivo, la productividad por puesto de trabajo equivalente a tiempo completo disminuyó en el conjunto del año un 3,4 por 100 respecto a 2019 como resultado de la política de amortiguación de la caída del empleo asalariado en un contexto de fuertes retrocesos del PIB. Si se toma la productividad por hora efectivamente trabajada por los asalariados (que disminuyeron más que el empleo), el descenso del indicador fue menor, del 0,7 por 100²²⁶.

Por primera vez la productividad del trabajo en España desciende durante una crisis. Las medidas de apoyo para sobrellevar la hibernación de la actividad que han permitido mantener los vínculos laborales, en particular los ERTE, fruto de un permanente diálogo social a lo largo del año, facilitaron la entrada y salida de trabajadores en función de la situación económico-sanitaria, lo que habría permitido, a diferencia de lo sucedido en crisis anteriores, mantener una parte de la masa salarial durante 2020.

3.8. INFLACIÓN Y PRECIOS

La evolución de la inflación, tanto en España, como en la zona euro y en el resto del mundo, se vio en 2020 significativamente afectada por la pandemia y por las medidas adoptadas para contenerla, acentuando la tendencia de menor dinamismo que se venía observando en la evolución de los precios en los dos últimos años.

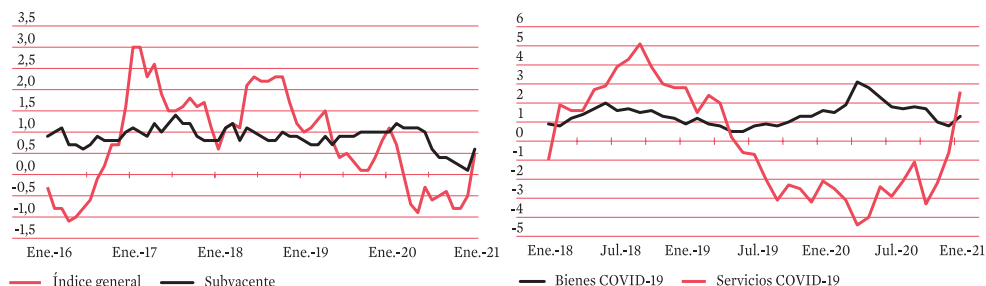
Después de que los precios hubieran crecido en términos de variación interanual del índice de precios de consumo (IPC) un 1,1 por 100 en enero de 2020, la irrupción del COVID-19

*La pandemia
acentuó la tendencia
desinflacionista
de los precios*

provocó que, desde marzo, se produjese una brusca caída que se reflejó con una inflación nula en dicho mes y variaciones negativas desde entonces, cerrando el año con una caída de medio punto porcentual en diciembre (gráfico I-44). La tasa de variación media se situó en el -0,3 por 100.

226 Experimentando un repunte del 4,5 por 100 en el segundo trimestre, al disminuir más las horas efectivamente trabajadas que el PIB.

GRÁFICO I-44. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE Y PRECIOS DE BIENES Y SERVICIOS COVID, 2016-2021
(Tasa de variación interanual)



Bienes COVID

01 Alimentos y bebidas no alcohólicas
02 Bebidas alcohólicas y tabaco
0561 Bienes no duraderos para el hogar
0611 Productos farmacéuticos
0612 Otros productos médicos
09342 Productos para animales domésticos
1213 Otros aparatos, artículos y productos para el cuidado personal

Servicios COVID

041 Alquiler de vivienda
044 Suministro de agua y otros servicios relacionados con la vivienda
045 Electricidad, gas y otros combustibles
0830 Servicios de telefonía y fax
09141 Soportes pregrabados
09423 Cuotas por licencia y suscripciones a redes de televisión y radio
125 Seguros
12621 Comisiones bancarias y de oficinas de correo
12703 Servicios funerarios

Fuente: INE.

Este comportamiento de los precios durante el año estuvo marcado, principalmente, por la evolución a la baja en los precios de los productos energéticos —con variaciones negativas— y de los servicios turísticos y al alza en los precios de los alimentos. De hecho, el cambio en el patrón de consumo individual durante la pandemia es uno de los problemas a los que se ha enfrentado la medición de la inflación en el año e hizo necesario definir un nuevo índice de precios COVID que permitiese realizar un seguimiento de los precios acorde con las pautas de la demanda de bienes y servicios en los principales meses del confinamiento. Así, el INE puso en marcha dos nuevas series de precios, una de bienes y otra de servicios COVID, para recoger aquellos bienes y servicios que la mayoría de los hogares siguieron consumiendo durante el confinamiento, aunque con la limitación de no captar adecuadamente los precios de aquellos consumidos mediante el comercio electrónico.

El impacto de la pandemia en la evolución de los precios se puede analizar desde distintos puntos de vista: desde una perspectiva temporal, distinguiendo los efectos inmediatos en los primeros meses de la pandemia coincidentes con el confinamiento, de los observados durante el segundo semestre del año; en función del origen, según hayan sido variaciones acusables a problemas de medición o bien a factores de oferta —disrupciones de la cadena de valor— o de demanda —menor consumo—; o en función de su duración, con efectos transitorios —aumento de precios de alimentos— o más duraderos —precios vinculados a la actividad turística—.

Problemas estadísticos de medición de la inflación

El problema inmediato que surgió de forma generalizada con la irrupción de la pandemia fue la dificultad para elaborar los índices de precios de consumo por parte de las oficinas estadísticas (recuadro I-12). Era una situación inédita²²⁷, ya que era la primera vez que una parte considerable de los bienes y servicios de consumo no estaban disponibles para su adquisición o solo lo estaban a través del comercio electrónico. Las restricciones a la movilidad impuestas en los primeros momentos restringieron la demanda de consumo a bienes y servicios de primera necesidad —principalmente alimentos— que registraron un importante aumento de precios, pero igualmente provocaron la imposibilidad de adquirir un amplio conjunto de bienes y servicios y, por tanto, de recoger sus precios.

RECUADRO I-12. PROBLEMAS DE MEDICIÓN DE LA INFLACIÓN

La pandemia provocó un efecto inmediato sobre la elaboración del Índice de Precios de Consumo (IPC). La declaración de estado de alarma y el cierre de actividades no esenciales hizo imposible la recopilación de los precios de los bienes y servicios adquiridos utilizada para el cálculo del IPC, tanto por la propia restricción en el consumo de muchos bienes y servicios como por la imposibilidad de recoger los precios debido al cierre de los establecimientos.

Si bien el INE tiene establecido un procedimiento para estimar la falta puntual de algún precio, en este caso se trataba de estimar precios de bienes o servicios que no existían porque no se comercializaban, lo cual, como señaló el propio INE, resultaba paradójico. La respuesta adoptada, en línea con las recomendaciones de Eurostat, consistió en calcular el IPC de la cesta completa, manteniendo estable la estructura de ponderaciones, centrándose en la evolución de los precios de lo comercializado con recogida telemática²²⁸ de precios (mediante entrevista telefónica y acceso a webs) y estimando los precios ausentes con la implantación de distintos métodos estadísticos, según la situación concreta.

1. De productos disponibles (72,5 por 100 de la cesta). La estimación para los precios que no se pudieron encontrar, se haría con la variación de los precios recogidos del artículo a nivel nacional y solo cuando hubiesen variado más de la mitad de los mismos, repitiéndose en caso contrario. Se estimaron así un 24,3 por 100 precios del total. El INE proporciona mensualmente información sobre qué parcelas tienen más del 50 por 100 de sus precios estimados.
2. De productos sin estacionalidad no disponibles (24,3 por 100). Se estimarían con la variación mensual del índice general calculado únicamente con los artículos disponibles para la venta.

227 Durante el estado de alarma, la producción de las series del IPC no se pudo realizar presencialmente, lo que obligó a realizar la recogida íntegramente por métodos telemáticos, debiendo estimar el 30 por 100 de los precios (un 31,7 de la ponderación de la cesta). Para el conjunto de la zona euro, Eurostat reconoció que aproximadamente el 35 por 100 de los precios tuvieron que ser estimados para los datos de inflación de abril.

228 En 2020, el INE empezó a incorporar información de precios a partir de bases de datos proporcionados por las empresas que recogen la información de ventas de los productos que comercializan (scanner

RECUADRO I-12. PROBLEMAS DE MEDICIÓN DE LA INFLACIÓN (*continuación*).

3. De productos con estacionalidad no disponibles (3 por 100), por ejemplo: servicios turísticos, billete de avión, paquetes de viajes y servicios de alojamiento. La estimación se podría hacer por dos vías: con la variación mensual del índice general calculado únicamente con artículos disponibles para la venta o con la variación mensual del mismo mes del año anterior —para mantener el patrón estacional—.

Fuente: INE, *Adaptaciones técnicas y metodológicas del IPC para el cálculo y publicación de resultados durante el estado de alarma, por la COVID-19*.

El confinamiento de la población modificó los hábitos y pautas de consumo, tanto en el tipo de bienes y servicios consumidos como en la forma, con un incremento importante del comercio *online*, que no era posible recoger en el patrón de consumo de los hogares, habitualmente reflejados a través de las ponderaciones que se asignan a todas las categorías de bienes y servicios al empezar el año. Esta ausencia de actualización en tiempo real de las ponderaciones podría haber provocado cierta infraestimación de la inflación, que podría haber sido entre un 0,09 y un 0,36 pp mayor²²⁹.

Más allá de estos efectos estadísticos, algunos factores de oferta y demanda provocados por la pandemia también tuvieron un impacto en el comportamiento de los precios, que de forma conjunta acentuaron la tendencia desinflacionista que se venía observando en los años previos —un 68 por 100 de los bienes y servicios de la cesta de consumo han sido sensibles al COVID-19 con variaciones anormalmente grandes de sus precios²³⁰—.

Fuerte impacto de la pandemia sobre la evolución de los precios

Por el lado de la oferta, no hubo presiones internas ni externas y las expectativas de inflación se mantuvieron moderadas. Contra lo esperado inicialmente, las disrupciones en la cadena de suministro no influyeron en los precios importados. En cambio, por el lado de la demanda, la presión sobre los precios fue mayor, predominando así el impacto derivado del parón de la actividad económica global y la demanda ante las restricciones a la movilidad impuestas en los primeros momentos de la pandemia.

El menor consumo de energía provocó el desplome en la demanda mundial de petróleo, que llevó el precio del barril a su nivel mínimo de los últimos treinta años —14,3 dólares en abril—, lo que se reflejó en una fuerte caída, superior al 17 por 100, del componente energético del IPC en abril y mayo. En los meses siguientes, el precio se recuperó ligeramente, llegando a alcanzar de media en el año los 40 dólares/barril

data), como método alternativo a la recogida tradicional de los precios mediante visita a los establecimientos comerciales. De cara a 2021 ha ampliado la recogida de información por esta vía.

229 I. Sánchez, recuadro 5, «Dinámicas recientes y perspectivas de la inflación en España», en *Boletín Económico* 4/2020, Informe Trimestral de la economía española, Banco de España, 2020.

230 L.E. Pinheiro y R. Murillo, «COVID-19 e inflación: un impacto estadísticamente significativo», en *Boletín Mensual*, diciembre 2019, CaixaBank Research, 2020.

que, no obstante, se sitúan todavía lejos de los 64 dólares/barril de 2019. De esta forma, el componente energético del IPC tuvo una contribución negativa decisiva a la evolución del índice general, que solo pudo ser compensada, parcialmente, por algunas contribuciones positivas del resto de componentes (gráfico I-45).

Precisamente, entre estos componentes con una contribución positiva a la evolución del IPC están los precios de los alimentos, que registraron aumentos de precios significativos —de media en el año, del 3,7 por 100 en frescos y del 1,5 por 100 en procesados—, pero que fueron mayores en los meses iniciales de la pandemia en los que se concentró una parte importante del consumo durante el confinamiento —entre abril y junio, los precios crecieron de media un 5,5 por 100 los de productos frescos y un 2,2 por 100 los de alimentos elaborados—. En el caso de los precios de los alimentos frescos, además, hubo presiones puntuales al alza por el lado de la oferta ante las dificultades en la recolección y transporte de productos perecederos²³¹. En todo caso, el alza en el precio de los alimentos en los momentos iniciales de la pandemia fue transitorio, recuperando en los meses siguientes un comportamiento acorde con la evolución de años previos.

Por otro lado, las restricciones iniciales a la movilidad y, desde el verano, las medidas preventivas y nuevas restricciones desplegadas para controlar los rebrotes supusieron un freno, que aún se mantiene, a la actividad turística y de ocio con el consiguiente impacto en los precios de los servicios —restaurantes y hoteles y ocio y cultura—, que mantuvieron una evolución desinflationista a lo largo del año —desde el entorno del 1,5 por 100 registrada de media en años previos al 0,8 por 100 de 2020— y crecimientos de apenas unas décimas e incluso negativos en los últimos meses del año.

En el caso específico de los servicios, se hicieron patentes los problemas de medición señalados anteriormente, ya que durante el periodo de confinamiento muchos servicios no estaban disponibles para su adquisición ni se podían medir. De ahí que hasta junio apenas hubiese variaciones significativas, que sí se produjeron, en cambio, una vez recuperada la actividad tras el fin del estado de alarma, plasmándose en importantes descensos en los precios de los servicios respecto a los meses previos —del crecimiento interanual del 1,3 por 100 en junio al 0,4 por 100 en julio e inferiores en los meses siguientes, revelando que las estimaciones habían sobrevalorado estos precios.

En conjunto y, pese al aumento en el precio de los alimentos, la fuerte caída en los precios de los productos energéticos y el crecimiento mínimo en los de los servicios resultaron determinantes para mantener la inflación en niveles negativos a lo largo del año.

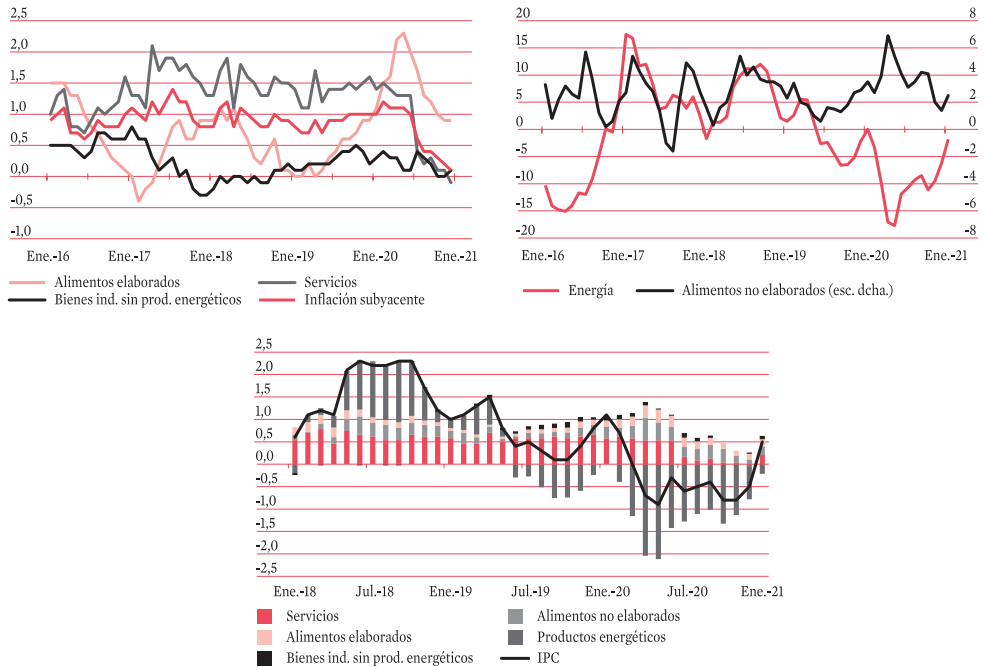
Descenso acusado de la inflación subyacente desde mediados de año

El comportamiento de los precios, principalmente de los servicios y, en menor medida, de los alimentos elaborados tuvo un impacto acusado en la evolución de la inflación subyacente, que excluye del cálculo del IPC el

231 Las restricciones impuestas para controlar la pandemia dificultaron el acceso a mano de obra inmigrante para la campaña agrícola, que generó problemas en la oferta con el consiguiente encarecimiento de los precios.

GRÁFICO I-45. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC: VARIACIÓN Y CONTRIBUCIONES, 2016-2021

(Tasa de variación interanual y contribuciones en p.p.)



Fuente: INE.

precio de los alimentos no elaborados y la energía y refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas.

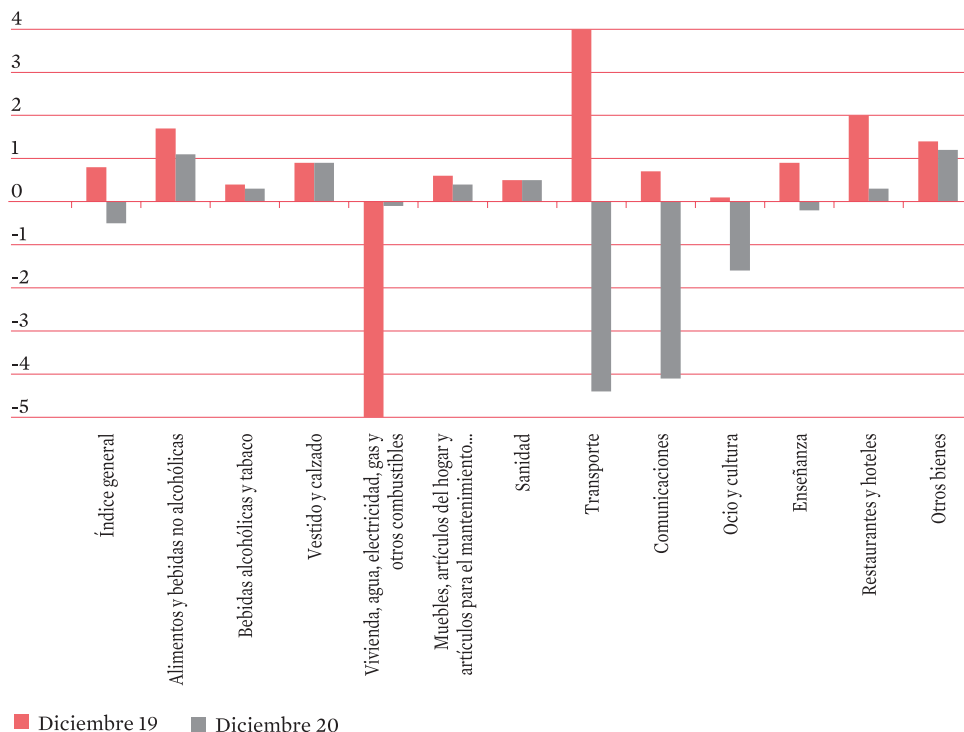
La inflación subyacente mantuvo durante la primera mitad del año la tendencia de estabilidad que la había caracterizado en los años previos, con variaciones en torno al 1 por 100 que recogían el aumento en el precio de los alimentos elaborados durante los meses de confinamiento y la estimación de los precios de los servicios, como se ha señalado, sobre la base del comportamiento de años previos. Sin embargo, desde julio se produjo una inflexión iniciando un acusado descenso, que culminó al cerrar el año en diciembre con un crecimiento interanual de tan solo el 0,1 por 100, en respuesta a la brusca caída en el precio de los servicios, principalmente, aquellos vinculados a la actividad turística. De hecho, los precios de los servicios explican algo más de la mitad de la evolución del índice subyacente. No obstante, esta evolución diferenciada a lo largo de los dos semestres permitió que la tasa de variación media en 2020 se situase en el 0,7 por 100, tan solo dos décimas por debajo respecto al año anterior.

En términos de componentes del IPC (gráfico I-46), y considerando la evolución al cierre del año, destaca la variación negativa del componente de transportes, del 4,4 por 100 en tasa interanual frente al crecimiento del 4 por 100 registrado un año antes, que reflejaba tanto el impacto de

Componentes del IPC

GRÁFICO I-46. COMPONENTES DEL IPC, 2019-2020

(Tasa de variación interanual en diciembre)



Fuente: INE.

la caída en los precios energéticos como el desplome en la demanda de transporte de pasajeros. Asimismo, también destaca la variación del componente de comunicaciones, -4,1 por 100, y de ocio y cultura, -1,6 por 100. El resto de componentes registraron tímidos crecimientos, en todo caso, menores a medio punto porcentual, destacando el crecimiento de los precios del componente de alimentos y bebidas no alcohólicas, del 1,1 por 100 en términos interanuales, y de otros bienes, 1,2 por 100.

El Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) en España mantuvo una evolución paralela a la del IPC, con variaciones negativas durante gran parte del año, alcanzando en diciembre el -0,6 por 100, en términos interanuales (gráfico I-47). La tasa media anual del IAPC fue del -0,3 por 100, algo más de un punto porcentual por debajo de la registrada un año antes.

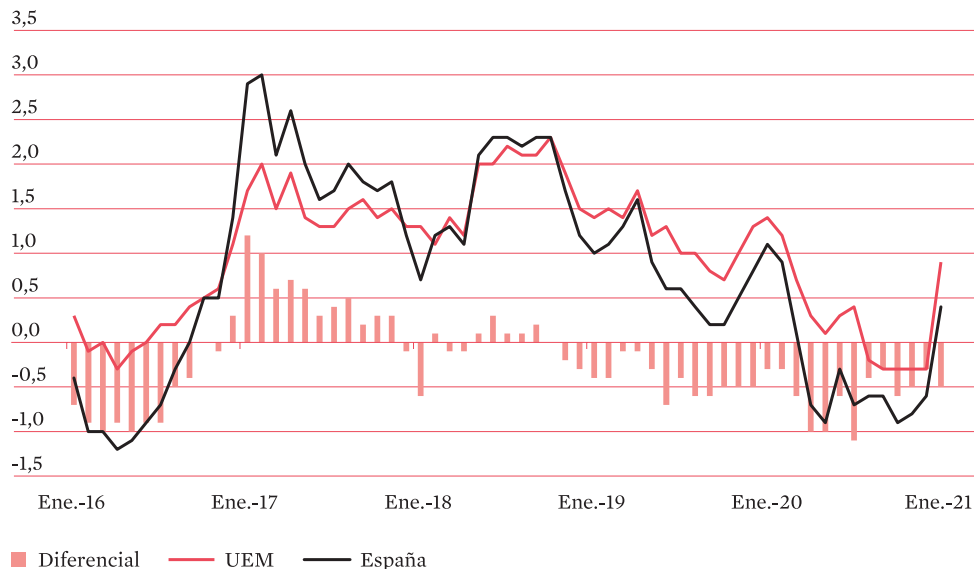
Diferencial de inflación favorable frente a la UEM

En la zona euro, los precios mantuvieron una dinámica de evolución similar, registrando también tasas negativas y mínimos históricos²³²,

²³² En la caída de los precios para el conjunto de la UEM se añade un factor adicional: el impacto transitorio de la reducción de algunos impuestos indirectos incluida en los paquetes de estímulo fiscal para hacer frente

GRÁFICO I-47. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2016-2021

(En tasa de variación y puntos porcentuales)



Nota: un diferencial negativo refleja ganancias de competitividad-precio de la economía española frente a la UEM, mientras que un diferencial positivo significa pérdidas de competitividad.
Fuente: Eurostat.

aunque dicha caída fue menos acusada, resultando un diferencial de inflación favorable a la economía española y la consiguiente mejora de la competitividad-precio, seis décimas de media a lo largo del año, aunque en algunos meses incluso llegó a un punto porcentual. La tasa de variación media anual del IAPC en la zona euro fue del 0,3 por 100, seis décimas por encima del de España.

El diferencial favorable durante gran parte del año se explica por el mayor impacto de la caída de los precios del petróleo en relación a la UEM dada la mayor dependencia energética de España, pero también al mayor peso del sector servicios, en concreto, la actividad turística.

Por su parte, la inflación subyacente, medida en términos del IAPC excluidos energía y alimentos no elaborados, registró una evolución a la baja, tanto en España como en el área euro, desde crecimientos superiores al 1 por 100 durante la primera mitad del año a caídas continuadas que situaron el índice subyacente en mínimos históricos —del 0,1 por 100 en España y del 0,4 por 100 en la UEM—, resultando también un diferencial favorable a España a lo largo del año.

En todo caso, es necesario mantener e intensificar los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural de la economía española que, entre otros ámbitos, debe

a la crisis en muchos países de la zona euro, como ha ocurrido en Alemania, Irlanda, Bélgica o Austria con el IVA. Véase Koester, G. *et. al.*, «El papel de los impuestos indirectos en la inflación de la zona del euro y sus perspectivas» en *Boletín Económico*, núm. 6/2020, Banco Central Europeo, 2020.

contemplar la necesidad de reducir la intensidad energética y apostar por otros factores de competitividad distintos del precio, ya que aunque la coyuntura de la pandemia haya favorecido, expone la competitividad de la economía española a sufrir las consecuencias de factores o *shocks* externos.

De cara a 2021 se espera que se suavice el impacto que la pandemia ha tenido sobre los precios, en tanto que el avance en el proceso de vacunación y las medidas

*De cara a 2021,
previsiones sujetas
a gran incertidumbre*

adoptadas para hacer frente a la crisis permitan la recuperación de la actividad, manteniéndose los precios en niveles moderados mientras tanto. Los últimos datos disponibles al cierre de esta Memoria anual reflejan una elevada volatilidad, explicada por factores transitorios como

las variaciones en el precio de la electricidad, la evolución de los precios del petróleo y de las materias primas o la actualización de las ponderaciones de los bienes y servicios que componen la cesta representativa de consumo²³³ y, a partir de marzo, también por el efecto escalón derivado de la evolución de los precios un año antes—. Por su parte, la inflación subyacente mantiene una evolución contenida en tasas mínimas.

En todo caso, la incertidumbre sobre la situación económica o las pérdidas de renta relacionadas con el COVID-19 pueden influir sobre la demanda y condicionar la evolución de los precios en los próximos meses²³⁴. En este sentido, si bien era esperable cierto repunte en la tasa de inflación una vez que se redujese la contribución negativa de los precios del petróleo y se materializasen los efectos de la política monetaria ultraexpansiva del BCE sobre el anclaje de las expectativas de inflación, las previsiones más recientes de los organismos nacionales e internacionales anticipan dicho repunte a partir de mediados de 2021, lo que podría adelantar un cambio de signo en la política monetaria del BCE.

3.9. SECTOR PÚBLICO

Las cuentas de las Administraciones públicas sufrieron en 2020, como el resto de ámbitos de la economía, el impacto del COVID-19. El déficit público alcanzó en 2020 el 11 por 100 del PIB y la deuda pública el 120 por 100 del PIB²³⁵. Se trata de los mayores incrementos interanuales de ambas ratios en la serie reciente. Seguramente, las lecciones aprendidas en la crisis de 2008, y la distinta naturaleza de la actual,

233 El INE actualizó en enero de 2021 las ponderaciones de los bienes y servicios representativos de la cesta para reflejar los cambios en el patrón de consumo, otorgando un mayor peso a los alimentos y la electricidad —que son más volátiles y han tenido una evolución inflacionista en los últimos meses— y menor peso a los servicios, especialmente ocio y cultura. Véase INE, *Proceso de actualización de las ponderaciones del IPC para su adaptación al efecto COVID*, 10 de febrero de 2021.

234 O'Brien, D., *et al.*, «El papel de los factores de demanda y de oferta en la inflación medida por el IAPC durante la pandemia de COVID-19 desde una perspectiva desagregada», en *Boletín Económico* núm. 1/2021, Banco Central Europeo, 2021.

235 Según la Contabilidad Nacional Trimestral, el PIB de 2020 ascendió a 1.121.698 millones de euros, en términos corrientes.

CUADRO I-40. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2008-2020
(En porcentaje del PIB)

Sector	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Saldo fiscal													
Total AAPP	-4,6	-11,3	-9,5	-9,7	-10,7	-7,0	-5,9	-5,2	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8	-11,0
Administración central	-3,0	-9,4	-4,9	-3,7	-8,1	-4,9	-3,6	-2,7	-2,5	-1,8	-1,3	-1,3	-8,4
Seguridad Social	0,7	0,7	-0,2	-0,1	-1,0	-1,1	-1,0	-1,2	-1,6	-1,4	-1,4	-1,3	-2,7
Comunidades autónomas	-1,7	-2,0	-3,8	-5,2	-2,0	-1,6	-1,8	-1,8	-0,9	-0,4	-0,3	-0,5	-0,2
Entidades locales	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	0,3	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5	0,3	0,3
Deuda													
Total consolidada AAPP	39,7	53,3	60,5	69,9	86,3	95,8	100,7	99,3	99,2	98,6	97,6	95,5	120,0
Administración central	33,2	45,6	51,4	58,6	73,8	83,3	87,3	87,2	86,9	87,1	87,1	85,2	107,6
Seguridad Social	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	2,4	3,4	4,4	7,6
Comunidades autónomas	6,7	8,7	11,6	13,7	18,3	20,6	23,1	24,4	24,9	24,8	24,4	23,7	27,1
Entidades locales	2,9	3,2	3,3	3,5	4,3	4,1	3,7	3,3	2,9	2,5	2,1	1,9	2,0

Fuente. Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

de carácter en principio más coyuntural, empujaron a los gobiernos a intensificar las medidas discrecionales con impacto inmediato de gasto e ingreso, consideradas como una inversión en la medida en que pudieran evitar daños estructurales mayores a la economía en tanto se avanzaba en la lucha contra el virus y aparecían vacunas efectivas.

Como es sabido, estos incrementos del déficit y la deuda vinieron respaldados por la suspensión de las reglas fiscales en la Unión Europea²³⁶ y por la política monetaria del BCE. También los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2021, los primeros aprobados tras las sucesivas prórrogas de los PGE de 2018, vinieron precedidos por la apreciación por el Congreso de las circunstancias que permiten incurrir en déficit estructural²³⁷, dada la necesidad de prolongar las medidas fiscales de 2020 durante 2021. Junto a ello, la previsión de contar con casi 27.000 millones de euros procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Unión Europea y de los fondos integrados en el instrumento REACT-EU permitió elevar el techo de gasto no financiero del Estado para 2021 hasta los 196.097 millones de euros. Aun así, el crecimiento esperado a partir de este año permite prever una reducción del déficit a medio plazo, hasta el 3,2 por 100 del PIB en 2024, según el Programa de Estabilidad de España, remitido a la Comisión Europea el 30 de abril de 2021.

236 Justo en el momento en que acababan de aprobarse los objetivos de estabilidad y deuda para 2020 y la senda para 2021-2023. Las vicisitudes de la aprobación de los objetivos de estabilidad previa a la declaración de la pandemia y su posterior suspensión por la aplicación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad, anteriormente mencionada.

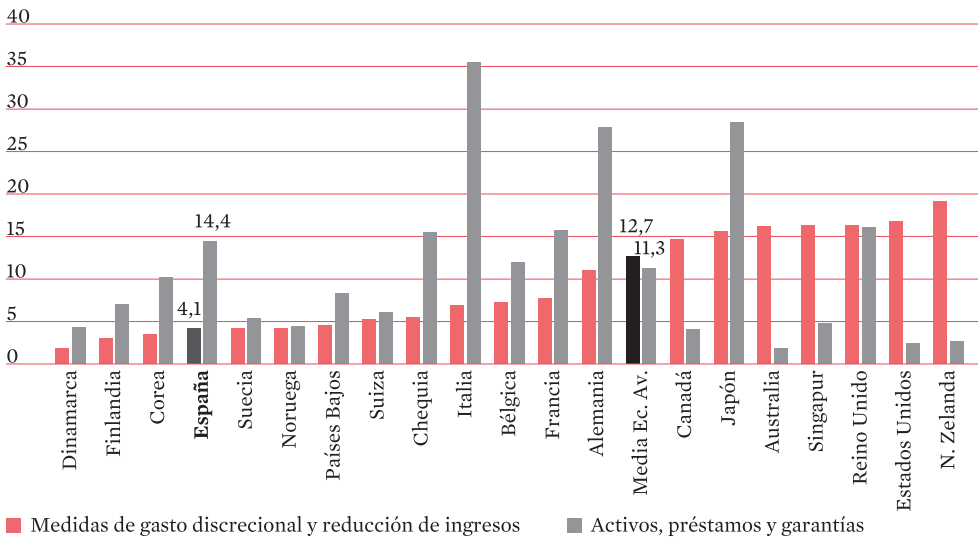
237 De acuerdo con lo previsto en Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

CUADRO I-41. MEDIDAS DISCRECIONALES COVID-19
(Millones de euros y porcentajes sobre el total)

Grupo de medidas	Millones €	% total
ERTE, Incapacidad Temporal y Cese de Actividad	21.520	47,90
ERTE y otros subsidios de desempleo COVID	15.549	34,60
Prestación extraordinaria cese actividad autónomos	3.859	8,60
Prestación incapacidad temporal por periodos de aislamiento	2.112	4,70
Gastos COVID y sociosanitarios en las CC AA	8.284	18,40
Exoneraciones de cuotas por ERTe y Autónomos	7.791	17,30
Resto de gastos COVID	7.312	16,30
Total medidas	44.907	100

Fuente: Ministerio de Hacienda. Cierre de las cuentas de las AAPP.

GRÁFICO I-48. IMPACTO COMPARADO DE LAS MEDIDAS EN LAS ECONOMÍAS AVANZADAS
(En porcentaje del PIB)



Fuente: FMI Fiscal Monitor Enero 2021.

Impacto de las medidas COVID-19 en las cuentas de 2020 en perspectiva comparada

Según el cierre provisional de 2020²³⁸, las medidas discrecionales para hacer frente a los efectos de la pandemia en los ámbitos sanitario, laboral, social y económico tuvieron un impacto directo en las cuentas públicas de 44.907 millones de euros (4,0 por 100 del PIB).

238 Publicado por el Ministerio de Hacienda el 30 de marzo de 2021.

El Monitor Fiscal del FMI de enero de 2021²³⁹ estimaba que el impacto de las medidas fiscales frente al COVID-19 adoptadas en las economías avanzadas a lo largo de 2020 fue del 12,7 por 100 del PIB (gráfico I-48). Por debajo de esta media se situaban la mayoría de los países europeos, incluida España, mientras que los países no europeos y Reino Unido adoptaron medidas con un impacto directo de entre el 15 y el 20 por 100 del PIB²⁴⁰. Por otro lado, las líneas de financiación y garantías públicas en apoyo de la liquidez de las empresas y autónomos supusieron de media el 11,3 por 100 del PIB, situándose España por encima de esta cota (14,4 por 100 del PIB)²⁴¹, junto con Italia, Alemania y Japón, y a un nivel similar el Reino Unido y República Checa.

La preferencia europea por las medidas de garantía pública sin impacto sobre el déficit podría explicarse por la mayor potencia de los estabilizadores automáticos de los presupuestos de los Estados miembros, dado que cuentan con redes de protección estables más sólidas que se activan sin necesidad de cambios normativos, y también por los compromisos del Pacto de Estabilidad de la Unión Europea que, como ha recordado la Comisión Europea, siguen vigentes como elemento clave para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros a pesar de la suspensión temporal de las reglas fiscales. En especial, los elevados déficits suponen un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, y pueden suponer un obstáculo para desplegar estrategias más ambiciosas de recuperación económica, sobre todo en los países que, como España, cuentan con menor margen fiscal.

Como consecuencia del impacto del COVID-19 y de las medidas descritas, el déficit consolidado de las Administraciones públicas en 2020 se elevó a 123.072 millones de euros²⁴² (87.435 millones más que en 2019)²⁴³.

Los ingresos disminuyeron un 5 por 100 respecto al ejercicio anterior, mientras que los gastos aumentaron un 12 por 100²⁴⁴, solo aliviados en cierta medida por la reducción del gasto en intereses de la deuda, gracias a la política monetaria expansiva adoptada por el Banco Central Europeo.

*Cuentas consolidadas
de las Administraciones
públicas en 2020*

239 Que cuantificaba el coste de las medidas discrecionales de gasto e ingreso adoptadas por España en 2020 en 46.000 millones de euros, equivalentes al 4,1 por 100 del PIB.

240 No obstante, en el caso de los países europeos cabe tener en cuenta el importante papel de las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea, y que se han glosado en otros capítulos.

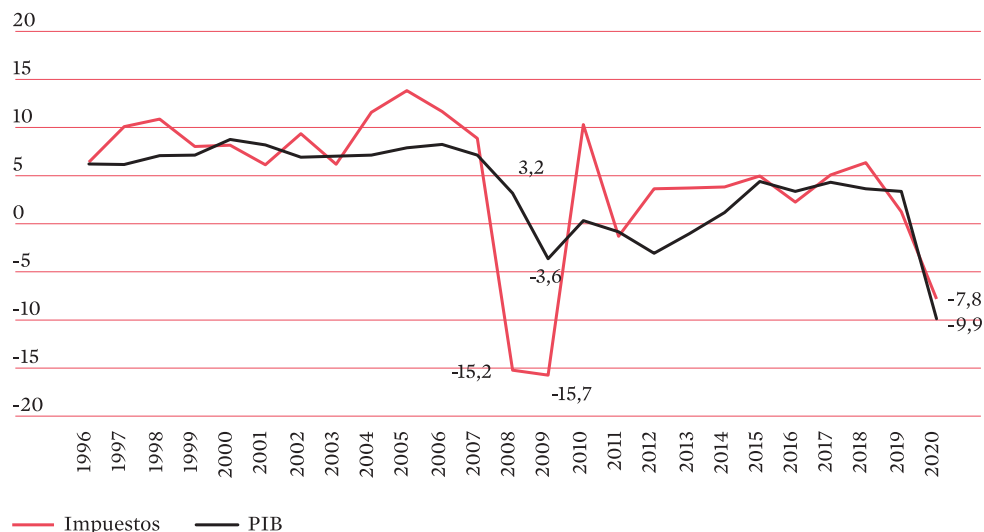
241 Antes de la aprobación de las líneas adicionales aprobadas a principios de 2021. Todas ellas se detallan en el apartado 3.2. *Política económica*. El impacto de estas líneas de apoyo en el déficit público dependerá de la necesidad de ejecutar los avales, en función de la capacidad de las empresas y autónomos beneficiarios de hacer frente a la devolución de los préstamos, lo que en todo caso repercutiría en las cuentas de 2021 en adelante.

242 De los que 9.891 millones corresponden a la reclasificación de la SAREB ordenada por Eurostat, correspondiente al valor a finales de 2020 de su patrimonio negativo, que se incluye en el saldo de las ayudas financieras junto con otros 14 millones de saldo negativo al final de 2020, superando ligeramente dichas ayudas los 9.900 millones de euros.

243 El desglose detallado de las cuentas de las Administraciones públicas se puede consultar en el Informe trimestral de las Administraciones públicas del cuarto trimestre de 2020.

244 Sin contar con la ayuda financiera a la SAREB, este incremento del gasto quedaría en un 10,1 por 100 (53.057 millones), y la ratio gasto/PIB se reduciría al 51,4 por 100, quedando la ratio déficit público/PIB en el 10,1 por 100.

GRÁFICO I-49. EVOLUCIÓN DEL PIB NOMINAL Y DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA, 1996-2020
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: IGAE y elaboración propia.

Los impuestos, principal componente de los ingresos públicos, cayeron un 7,8 por 100 en 2020 en términos de contabilidad nacional, resistiendo no obstante mejor que en la crisis anterior el desplome del PIB nominal (gráfico I-49). Más de dos tercios de la caída total de los ingresos tuvo lugar en los impuestos indirectos sobre la producción (-11,8 por 100, casi 16.900 millones), mientras que los directos se redujeron un 3,0 por 100 y las cotizaciones sociales aumentaron un 0,8 por 100.

La recaudación líquida disminuyó un 8,8 por 100 anual²⁴⁵, descenso que se dio en todas las grandes figuras impositivas excepto en el IRPF, cuya recaudación aumentó un 1,2 por 100, gracias al papel compensador de los salarios y pensiones públicos, con un alto crecimiento durante todo el año²⁴⁶. En sentido contrario, en el impuesto de sociedades se perdió un tercio de la recaudación²⁴⁷. Entre los impuestos indirectos, la caída del IVA fue del 11,5 por 100 y la de los impuestos especiales disminuyó un 12,1 por 100²⁴⁸, en coherencia con el descenso de la actividad económica y de los respectivos

245 Según los datos de la Agencia Tributaria, *Informe Mensual de Recaudación Tributaria* (IMRT) de diciembre de 2020.

246 También influye en el aumento de la recaudación de 2020 el hecho de que en 2019 se realizaron la mayoría de las devoluciones ligadas a la prestación de maternidad, derivadas de la sentencia que declaró exentas estas prestaciones. Por el contrario, como señala la Agencia Tributaria, otras medidas de mantenimiento de rentas, como los ERTE, no tienen una traslación inmediata en la recaudación del impuesto, como explica el IMRT de diciembre de 2020.

247 Consecuencia, según el IMRT de diciembre, no solo de la situación económica, sino también del elevado importe de las devoluciones solicitadas en el año anterior que hubo que realizar en 2020. Si se corrige este impacto negativo, el descenso del IS sería de alrededor del 23 por 100.

248 Entre las principales figuras: hidrocarburos (-15,8 por 100), electricidad (-10,1 por 100).

CUADRO I-42. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2019-2020

(En términos de contabilidad nacional)

Conceptos	2019		2020		Variación	
	Mill. €	% PIB	Mill. €	% PIB	Mill. €	%
Ingresos no financieros	487.804	39,2	463.317	41,3	-24.487	-5,0
Ingresos corrientes	477.898	38,4	452.589	40,3	-25.309	-5,3
Cotizaciones sociales ⁽¹⁾	160.667	12,9	161.898	14,4	1.231	0,8
Impuestos sobre la producción ⁽²⁾	142.841	11,5	125.963	11,2	-16.878	-11,8
Impuestos sobre la renta	124.787	10,0	120.990	10,8	-3.797	-3,0
Otros impuestos corrientes	4.370	0,4	4.273	0,4	-97	-2,2
Cobros por bienes y servicios ⁽³⁾	27.116	2,2	24.142	2,2	-2.974	-11,0
Rentas de la propiedad ⁽⁴⁾	8.793	0,7	6.744	0,6	-2.049	-23,3
Transferencias corrientes recibidas ⁽⁵⁾	9.324	0,7	8.579	0,8	-745	-8,0
Ingresos de capital	9.906	0,8	10.728	1,0	822	8,3
Impuestos sobre el capital	5.485	0,4	4.583	0,4	-902	-16,4
Transferencias de capital recibidas ⁽⁶⁾	4.421	0,4	6.145	0,5	1.724	39,0
Gastos no financieros	523.441	42,1	586.389	52,3	62.948	12,0
Gastos corrientes	488.605	39,3	535.503	47,7	46.898	9,6
Remuneración de asalariados	134.463	10,8	140.470	12,5	6.007	4,5
Consumos intermedios	63.982	5,1	66.024	5,9	2.042	3,2
Impuestos sobre la producción	558	0,0	545	0,0	-13	-2,3
Subvenciones a la producción	12.523	1,0	21.420	1,9	8.897	71,0
Transferencias sociales en especie	32.809	2,6	33.616	3,0	807	2,5
Prestaciones sociales	196.839	15,8	228.115	20,3	31.276	15,9
Intereses y otras rentas de la propiedad	28.360	2,3	25.199	2,2	-3.161	-11,1
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.221	0,8	11.041	1,0	820	8,0
Otras pagos corrientes ⁽⁷⁾	8.850	0,7	9.073	0,8	223	2,5
Gastos de capital	34.836	2,8	50.886	4,5	16.050	46,1
Formación bruta de capital ⁽⁸⁾	26.125	2,1	28.343	2,5	2.218	8,5
Transferencias de capital ⁽⁶⁾	8.345	0,7	22.098	2,0	13.753	164,8
Adquisición neta activos no financieros no prod.	366	0,0	445	0,0	79	21,6
Necesidad de financiación	-35.637	-2,9	-123.072	-11,0	-87.435	245,3
Gastos no financieros sin ayudas financieras a Sareb	523.441	42,1	576.498	51,4	53.057	10,1
Nec. fin. sin Sareb	-35.637	-2,9	-113.181	-10,1	-77.544	217,6
<i>Pro Memoria: PIB nominal</i>	1.244.772		1.121.698			-9,9

⁽¹⁾ Incluye cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y de los hogares y cotizaciones sociales imputadas ⁽²⁾ Incluye IVA, impuestos sobre las importaciones y otros impuestos sobre los productos y la producción; ⁽³⁾ Incluye producción de mercado, producción para uso final propio y pagos por otra producción de no mercado; ⁽⁴⁾ Incluye intereses, rentas de sociedades y otras rentas de la propiedad; ⁽⁵⁾ Incluye cooperación internacional corriente, indemnizaciones de seguro no vida y otras transferencias corrientes; ⁽⁶⁾ Incluye ayudas a la inversión y otras transferencias de capital; ⁽⁷⁾ Incluye cooperación internacional corriente, otras transferencias corrientes, impuestos sobre la renta a pagar y primas netas de seguros no vida. ⁽⁸⁾ Incluye FBCF y variación de existencias y adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos

Fuente: elaboración propia a partir de IGAE.

consumos gravados. Además, las medidas dirigidas a paliar el impacto del COVID-19 tuvieron un impacto en la recaudación de 2020 estimado por la Agencia Tributaria en 1.023 millones de euros²⁴⁹.

Por su parte, el gasto de las Administraciones públicas aumentó en cerca de 63.000 millones de euros en 2020, de los cuales cerca de la mitad se corresponde con las prestaciones sociales, que se incrementaron un 15,9 por 100, hasta situarse en 228.115 millones de euros (el 20,3 por 100 del PIB). La remuneración de asalariados, siguiente mayor partida (24 por 100 del gasto total de las Administraciones públicas), aumentó en algo más de 6.000 millones²⁵⁰. En cuanto al resto de rúbricas, las subvenciones a la producción aumentaron un 71 por 100 y las transferencias de capital crecieron un 164,8 por 100, debido principalmente a la reclasificación de la Sareb.

Los principales resultados por subsectores se ofrecen en el cuadro I-43. La Admi-

Resultados

por subsectores

nistración central acumuló tres cuartas partes del déficit total de las Administraciones públicas, absorbiendo el 88,7 por 100 del incremento del gasto de las Administraciones públicas.

El subsector Estado financió 40.443 millones (de los casi 45.000 millones) del gasto COVID-19, en el que se incluyen los 16.000 millones del Fondo-COVID a las comunidades autónomas y las transferencias para equilibrar las cuentas de la Seguridad Social, por 22.357 millones. Además, por el lado de los ingresos, el Estado asumió la pérdida de recaudación tributaria del ejercicio en su totalidad, manteniéndose e incluso incrementándose la recaudación cedida a las Administraciones territoriales²⁵¹.

La Seguridad Social registró un déficit de casi 30.000 millones de euros, un 87,2 por 100 más que en 2019. El gasto se incrementó en 37.200 millones, por las prestaciones extraordinarias del COVID-19 y el aumento de las subvenciones²⁵². Parte de este aumento del gasto fue compensado con 38.000 millones de euros en transferencias recibidas fundamentalmente del Estado²⁵³. Por el lado de los ingresos, las cotizaciones aumentaron un 0,9 por 100.

249 Si bien una parte de ellos (215 millones) fueron aplazamientos que se recuperarán en 2021.

250 Principalmente por el gasto de personal de las comunidades autónomas, que suponen dos tercios de la remuneración de asalariados, y que aumentó como resultado de la equiparación salarial de la Policía y Guardia civil con los cuerpos policiales autonómicos, del abono de una paga extraordinaria en algunas comunidades a sanitarios por su especial desempeño en la pandemia y del aumento en el número de efectivos en educación y en sanidad, sobre todo en la última parte del año.

251 Ver el Informe de Recaudación Tributaria de diciembre de 2020 de la Agencia Tributaria, referido anteriormente.

252 A efectos de la contabilidad nacional, las exoneraciones de cuotas asociados a los ERTE y a la prestación extraordinaria de cese de actividad de autónomos, así como las bonificaciones de cuotas en sectores de comercio, turismo y hostelería vinculados a la actividad turística, se registran como gasto por subvenciones en lugar de menores ingresos por cotizaciones.

253 Entre las que destacan 20.003 millones destinados a equilibrar el impacto del COVID-19, 2.300 millones al SEPE para financiar prestaciones contributivas y cuotas de subsidios desempleo y 432 millones dirigidos a financiar el Ingreso Mínimo Vital.

CUADRO I-43. RESULTADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR SUBSECTORES, 2020

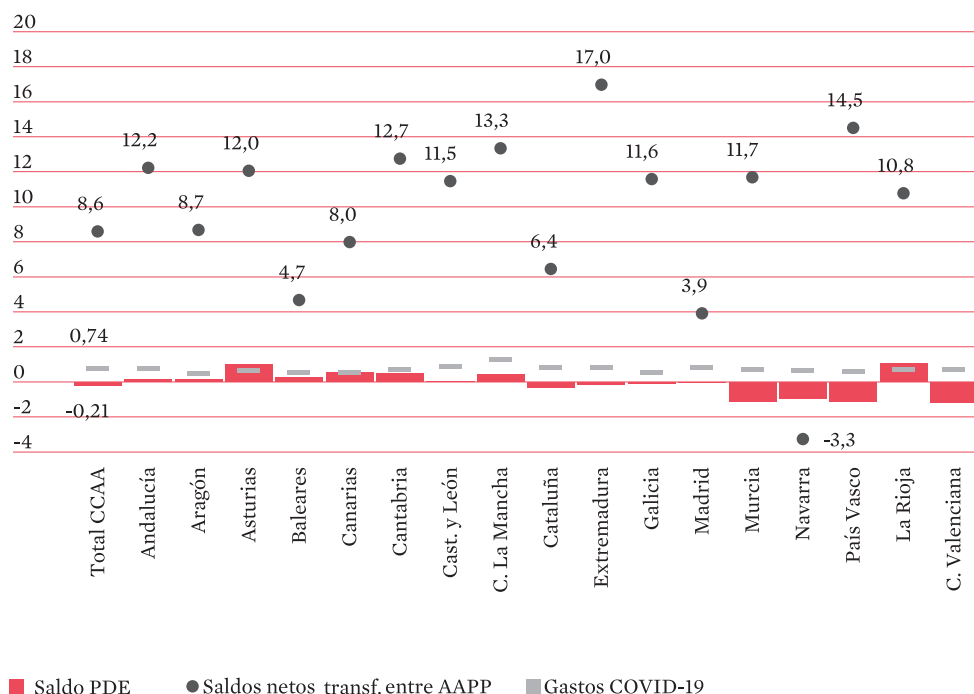
(En millones de euros, porcentaje del PIB y variación anual)

		M€		%PIB		M€	%
Administraciones públicas		2019	2020	2019	2020	Var. 2020/2019	
Ingresos (M€)	1	487.804	463.317	39,2	41,3	-24.487	-5,0
Gastos (M€)	2	523.441	586.389	42,1	52,3	62.948	12,0
Déficit (-)/Superávit(+) PDE	3=1-2	-35.637	-123.072	-2,9	-11,0	-87.435	245,3
Intereses PDE (M€)	4	28.349	25.192	2,3	2,3	-3.157	-11,1
Déficit (-)/Superávit (+) primario	5=3+4	-7.288	-97.880	-0,6	-8,7	-90.592	1.243
Administración central		2019	2020	2019	2020	Var. 2020/2019	
Ingresos (M€)	1	216.509	194.793	17,39	17,37	-21.716	-10
Gastos (M€)	2	232.930	288.744	18,71	25,74	55.814	24
Déficit (-)/Superávit(+) PDE	3=1-2	-16.421	-93.951	-1,32	-8,38	-77.530	472,1
Intereses PDE (M€)	4	25.042	22.448	2,01	2	-2.594	-10,4
Déficit (-)/Superávit (+) primario	5=3+4	8.621	-71.503	0,69	-6,37	-80.124	-
Saldo transf. entre AAPP		-104.555	-147.838	-8,4	-13,18	-43.283	41,4
Fondos Seguridad Social		2019	2020	2019	2020	Var. 2020/2019	
Ingresos (M€)	1	167.149	190.520	13,43	16,98	23.371	14,0
Gastos (M€)	2	183.008	220.205	14,7	19,63	37.197	20,3
Déficit (-)/Superávit(+) PDE	3=1-2	-15.859	-29.685	-1,27	-2,65	-13.826	87,2
Intereses PDE (M€)	4	0	0	0	0	0	-
Déficit (-)/Superávit (+) primario	5=3+4	-15.859	-29.685	-1,27	-2,65	-13.826	87,2
Saldo transf. entre AAPP		11.354	34.126	0,91	0,03	22.772	200,6
Comunidades autónomas		2019	2020	2019	2020	Var. 2020/2019	
Ingresos (M€)	1	186.015	203.586	14,94	18,15	17.571	9,4
Gastos (M€)	2	193.120	205.892	15,51	18,36	12.772	6,6
Déficit (-)/Superávit(+) PDE	3=1-2	-7.105	-2.306	-0,57	-0,21	4.799	-67,5
Intereses PDE (M€)	4	4.298	3.657	0,35	0,33	-641	-14,9
Déficit (-)/Superávit (+) primario	5=3+4	-2.807	1.351	-0,23	0,12	4.158	-
Saldo transf. entre AAPP		78.445	96.316	6,3	8,59	17.871	22,8
Corporaciones locales		2019	2020	2019	2020	Var. 2020/2019	
Ingresos (M€)	1	78.323	73.853	6,29	6,58	-4.470	-5,7
Gastos (M€)	2	74.575	70.983	5,99	6,33	-3.592	-4,8
Déficit (-)/Superávit(+) PDE	3=1-2	3.748	2.870	0,3	0,26	-878	-23,4
Intereses PDE (M€)	4	551	469	0,04	0,04	-82	-14,9
Déficit (-)/Superávit (+) primario	5=3+4	4.299	3.339	0,35	0,3	-960	-22,3
Saldo transf. entre AAPP		14.756	17.396	1,19	1,55	2.640	17,9

Promemoria: el PIB de 2020 ascendió 1.121.698 millones de euros en términos corrientes.

Fuente: elaborado a partir de la IGAE.

GRÁFICO I-50. SALDOS PRESUPUESTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y PESO DE LAS TRANSFERENCIAS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LOS GASTOS COVID-19, 2020
(En porcentaje del PIB regional)



Fuente: elaborado a partir de la IGAE.

Las comunidades autónomas obtuvieron en conjunto un déficit de 2.306 millones, equivalente al 0,2 por 100 del PIB, mejorando en 4.800 millones respecto a 2019 gracias al saldo favorable en transferencias de otras Administraciones públicas por más de 96.300 millones (8,6 por 100 del PIB, y que en diez comunidades autónomas supuso más del 10 por 100 del PIB regional), fundamentalmente de la Administración central²⁵⁴. Por el lado del gasto, las necesidades asociadas al COVID-19, supusieron en conjunto el 0,74 por 100 del PIB, oscilando entre el 0,54 por 100 del PIB de Baleares, Canarias y Galicia y el 1,23 por 100 de Castilla-La Mancha. Entre las principales partidas, la remuneración de asalariados se incrementó un 6,2 por 100, suponiendo el 42 por 100 del incremento total del gasto²⁵⁵; los consumos intermedios en sanidad aumentaron un

254 Entre ellas, 15.950 millones correspondientes al Fondo COVID-19, y 7.724 millones más que en 2019 por el sistema de financiación (4.657 millones por el mayor saldo de la liquidación del 2018 respecto de la de 2017, liquidada en 2019; y 3.067 millones por el aumento de las entregas a cuenta).

255 Si se descuenta el efecto de algunas sentencias judiciales y el pago de pagas extraordinarias correspondientes a años anteriores en algunas comunidades autónomas, la remuneración de asalariados aumentó en 2020 un 5,9 por 100, situándose en 86.306 millones. De ellos, 34.474 millones fueron a remunerar al sector de la sanidad, con un aumento del 8,8 por 100 anual, según la IGAE.

17,0 por 100, alcanzando casi los 20.900 millones de euros en 2020; y las transferencias sociales en especie avanzaron un 5 por 100 por el aumento del gasto en farmacia, en los conciertos de asistencia sanitaria y en los educativos.

Finalmente, las entidades locales registraron un superávit de 2.870 millones de euros. A pesar de la reducción del gasto del subsector (−4,8 por 100), este saldo fue un 23,4 por 100 menor que el de 2019, ya que los ingresos se redujeron en mayor medida por los efectos de la pandemia. Los impuestos, que constituyen el 48 por 100 de la financiación del subsector, disminuyeron un 9,5 por 100, y la pandemia afectó también a los ingresos procedentes de servicios educativos, culturales y deportivos que prestan las corporaciones locales.

La deuda de las Administraciones públicas se elevó en 2020 a 1.345.570 millones de euros, 156.749 millones de euros más que al final de 2019. A la necesidad de financiación provocada por el déficit del ejercicio, se sumó la adquisición neta de activos financieros por valor de 36.214 millones²⁵⁶, que no computan en el déficit público. A diciembre de 2020, la Administración central y la Seguridad Social acumulaban un 76 por 100 del total de la deuda (91 por 100 del PIB), las comunidades autónomas un 23 por 100 (27,1 por 100 del PIB) y las corporaciones locales el restante 2 por 100. La emisión bruta del Tesoro registró en 2020 su máximo histórico, con 277.000 millones de euros. El coste medio de la deuda del Estado en circulación siguió no obstante reduciéndose, como lo hizo por sexto año consecutivo el gasto en intereses del Estado.

*Deuda pública en 2020
y riesgos de sostenibilidad*

El previsible mantenimiento de este entorno de bajos tipos de interés y la esperada recuperación del PIB permiten prever un descenso de la ratio deuda pública/PIB en los próximos años, pero este escenario no está exento de riesgos, como apunta la AIREF²⁵⁷ (cuadro I-44): el agotamiento del recorrido de la política monetaria expansiva por el BCE; un posible repunte de la inflación y de los tipos de interés; el aumento previsto del gasto sanitario y en pensiones a medio y largo plazo, de carácter estructural; y la ejecución de parte de los pasivos contingentes adquiridos por las líneas de avales ICO por impago de los deudores²⁵⁸.

A diferencia de años anteriores, a principios de 2021 se encuentran aprobados los Presupuestos Generales de Estado para el ejercicio y los Presupuestos de catorce comunidades autónomas. Solo Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia se encuentran en situación de prórroga presupuestaria. A pesar de ello, la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y sobre sus

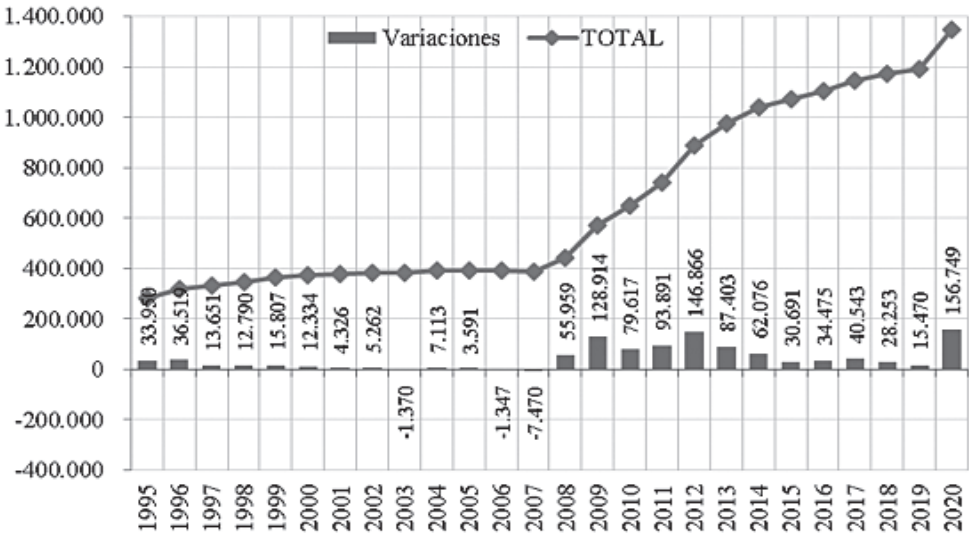
*Presupuestos de las
Administraciones
públicas para 2021*

256 Una parte importante del mismo por la incorporación de la deuda de la Sareb ordenada por Eurostat.

257 AIREF, *Observatorio de deuda*, marzo 2021.

258 Si bien la AIREF no considera que este represente un riesgo significativo para la sostenibilidad a medio plazo de la deuda.

GRÁFICO I-51. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA, 1995-2020
(En millones de euros)



Fuente: elaborado a partir de Banco de España.

CUADRO I-44. MATRIZ DE RIESGOS SOBRE LA EVOLUCIÓN FUTURA DE LA DEUDA PÚBLICA

	En el corto plazo		En el largo plazo	
	Probabilidad de ocurrencia	Impacto en la deuda	Probabilidad de ocurrencia	Impacto en la deuda
Riesgo de refinanciación	Muy bajo	Medio	Bajo	Medio
Riesgo de tipos de interés	Medio-bajo	Bajo	Medio-alto	Medio-alto
Pasivos contingentes avales	Medio	Bajo	Medio-alto	Medio-bajo
Envejecimiento demográfico	Medio-bajo	Medio-bajo	Alto	Alto

Fuente: AIReF, Observatorio de Deuda Marzo 2021.

consecuencias económicas sigue marcando el ejercicio de previsiones y la planificación presupuestaria.

El borrador de plan presupuestario de las Administraciones públicas remitido a Bruselas el 15 de octubre de 2020 y el proyecto de Ley de PGE 2021 presentado al Congreso se apoyaban en una previsión de crecimiento del PIB el 9,8 por 100²⁵⁹, la cual, junto con las medidas fiscales previstas (6.847 millones, véase cuadro I-45)

²⁵⁹ Gracias al impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que elevaría la tasa de crecimiento inercial prevista del 7,2 por 100 en 2,6 puntos adicionales.

CUADRO I-45. LÍMITE DE GASTO NO FINANCIERO DEL ESTADO PARA 2021 Y COMPONENTES
(Millones de euros)

Límite de gasto homogéneo	136.779
Transferencia COVID-19 a las comunidades autónomas	13.486
Transferencia COVID-19 a la Seguridad Social	18.396
Fondo Recuperación UE	27.436
Límite de gasto no financiero 2021	196.097

Fuente: Plan Presupuestario 2021.

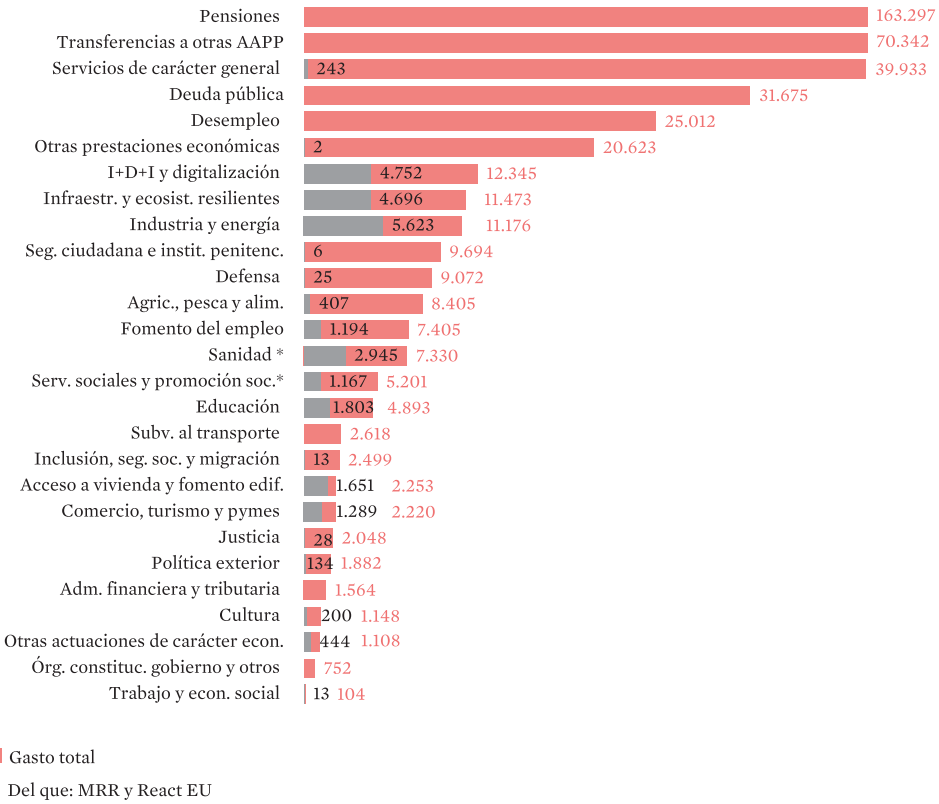
permitieron proyectar unos ingresos para todas las Administraciones públicas de 493.838 millones de euros (40,4 por 100 del PIB), y un déficit conjunto del 7,7 por 100 del PIB. El impacto previsto en 2021 de las medidas de gasto COVID-19 puestas en marcha a lo largo de 2020 se preveía cercano a los 2.500 millones de euros, y de 54 millones por menores ingresos. El límite de gasto no financiero del Estado para los PGE 2021 de 196.097 millones de euros, contando con los gastos financiados por los fondos de *Next Generation EU* (NGEU).

Los fondos NGEU aportan en 2020 un margen de maniobra habitualmente muy constreñido en los PGE, por la cuantía de los gastos previamente comprometidos y por las propias limitaciones de las reglas fiscales. A pesar de ello, en los PGE 2021, más de tres cuartas partes de los créditos se destinan a pensiones, deuda pública, transferencias a otras Administraciones públicas y prestaciones por desempleo (gráfico I-52). De los fondos NGEU, más de la mitad se asignan a los Ministerios de Transición Ecológica y Reto Demográfico, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Asuntos Económicos y Transformación Digital. En algunas políticas, como vivienda, estos fondos permiten incrementar el gasto respecto a presupuestos anteriores hasta en un 368 por 100²⁶⁰. El gasto social aumenta un 10,3 por 100 (6,2 por 100 sin los gastos a financiar por los fondos *Next Generation EU*), y la política de Sanidad aumenta su dotación un 159,5 por 100 (5.018 millones, de los cuales 2.436 millones se financiarán con los fondos *React-EU*), para el refuerzo de capacidades del Sistema Nacional de Salud. Las actuaciones de carácter económico²⁶¹ se incrementan un 66,9 por 100, gracias también a los 17.000 millones a financiar con los fondos Unión Europea, de los casi 50.000 con los que se dota esta política.

260 Hay que tener en cuenta que los Fondos de MRR se transfieren directamente de la Unión Europea al Presupuesto del Estado, por lo que en las políticas descentralizadas en las que el gasto del Estado tiene un peso relativamente pequeño, el impacto de estos fondos europeos es más relevante. No obstante, el gasto del Estado financiado con los fondos del MRR puede asignarse a transferencias a las comunidades autónomas o las EELL, en cuyo caso la gestión final de los mismos quedaría en manos de las administraciones territoriales.

261 Se incluyen aquí: la política de Industria y Energía, orientada a la transición energética y la modernización y digitalización del tejido industrial; la política de Comercio, Turismo y pymes o Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes; e Investigación, Desarrollo, Innovación y Digitalización.

GRÁFICO I-52. PGE 2021. GASTO POR POLÍTICAS Y PESO DEL LOS FONDOS NGEU
(Millones de euros)



* El instrumento React-EU consta de 2.422,8 millones de euros para la política de Sanidad y 13,2 millones para la política de Servicios Sociales y Promoción Social.
Fuente: elaboración propia a partir de PGE 2021.

Revisión de las previsiones presupuestarias para 2021

En el Plan Presupuestario 2021 remitido a Bruselas en octubre de 2020, se indicaba que el escenario con medidas sobre el que se sustentaban las previsiones de crecimiento e ingresos públicos estaba sujeto a importantes riesgos a la baja, ligados a la evolución de la pandemia, las tensiones geopolíticas, las consecuencias de un *brexít* sin acuerdo y la capacidad de absorción de los fondos de recuperación europeos a través del Plan de Recuperación.

Algunos de estos riesgos se han materializado en el primer trimestre de 2021. La tercera ola de la pandemia y los efectos de la borrasca Filomena impactaron en el crecimiento del primer trimestre, lo que llevó al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a revisar el 9 de abril de 2021 las previsiones de crecimiento en los que se basaron los PGE hasta el 6,5 por 100 para 2021 y 7 por 100 para 2022, retrasando en un trimestre la senda de crecimiento prevista respecto a las

CUADRO I-46. IMPACTO DE LAS MEDIDAS FISCALES PREVISTAS EN EL PLAN PRESUPUESTARIO 2021 Y REVISIÓN DE LA AIREF EN ABRIL DE 2021
(Millones de euros)

	2021	2022	Total	Airef abr-21
Impuesto transacciones financieras	850	–	850	593
Impuesto servicios digitales	968	–	968	542
Impuesto sobre envases de plástico	491	–	491	98
Subida IVA bebidas azuc. y edulc.	340	60	400	189
Imposición ámbito fiscalidad verde	1.311	50	1.361	215
Medidas en la imposición directa	550	1.998	2.548	592
Medidas en la imposición indirecta	1.509	215	1.724	641
Limitación de los pagos en efectivo	218	–	218	–
Reforzar la lista de morosos	110	–	110	–
Prevención y lucha fraude fiscal	500	–	500	217
Impactos totales	6.847	2.323	9.170	–

Fuente: Plan Presupuestario 2021 y AIREF, Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas para 2021, de 8 de abril de 2021.

previsiones iniciales. A ello contribuyó también el retraso en la puesta en marcha del MRR por las dudas planteadas para su aprobación en algunos países europeos, lo que obliga a retrasar a 2022 parte del impacto sobre el crecimiento de las inversiones de Plan de Recuperación.

La AIREF también revisó en abril de 2021²⁶² sus previsiones económicas de noviembre de 2020²⁶³ del 8,2 al 6,6 por 100, dado el retraso en la recuperación económica por el agravamiento de la pandemia desde finales de 2020 y los problemas surgidos en el proceso de vacunación, junto con las incertidumbres en torno a la puesta en marcha del instrumento *Next Generation EU*. También se vieron afectadas a la baja las previsiones de ingresos derivadas de las medidas anunciadas en el plan presupuestario para 2021 remitido a la Unión Europea y reflejadas en los PGE 2021 (cuadro I-46).

Además, las nuevas medidas frente a la pandemia adoptadas en los primeros meses de 2021 (no contempladas en el Plan Presupuestario de octubre de 2021, y estimadas por el organismo independiente en 32.602 millones, un 2,7 por 100 del PIB) también elevaban la previsión de déficit para el ejercicio (cuadro I-47). No obstante, este empeoramiento de las previsiones para 2021 se veían más que compensados por un cierre de 2020 de las Administraciones públicas mejor de lo esperado, junto con unos buenos datos de recaudación de enero y febrero y la nueva información sobre los presupuestos de algunas administraciones, con la que la AIREF no contaba en

262 Informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas 2021.

263 Informe sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones públicas 2021.

CUADRO I-47. ESTIMACIÓN DE LA AIREF DEL IMPACTO DE LAS MEDIDAS COVID-19 EN 2021

Impacto de las medidas (signo + =mayor déficit)	Millones €	% PIB
Administración central	2.674	0,2
Medidas de gasto	2.143	0,2
De las que: Línea reestructuración deuda COVID	1.500	0,1
Medidas fiscales	531	0
Fondos Seguridad Social	12.646	1
ERTE - Prestación contributiva por desempleo	4.756	0,4
ERTE Exoneración cotización	3.340	0,3
Autónomos - Prestación por cese de actividad	1.322	0,1
Autónomos - Prestación por cese de actividad	509	0
Incapacidad laboral temporal (ILT)	1.263	0,1
Ingreso Mínimo Vital	1.456	0,1
Comunidades autónomas	16.554	1,4
Medidas ingreso CCAA (sin transferencias de AGE)	176	0
Medidas gasto no sanitario CCAA (sin transferencias a CCLL)	10.950	0,9
De las que: ayudas a empresas y autónomos (RDL 5/2021)	7.000	0,6
Medidas gasto sanitario CCAA	5.428	0,4
Corporaciones locales	729	0,1
Medidas gasto CCLL	78	0
Medidas ingreso CCLL (sin transferencias de AGE y CCAA)	651	0,1
Total medidas	32.602	2,7

Fuente: AIREF. Informe sobre los Presupuestos Iniciales de las AA.PP. 2021 (8 de abril de 2021).

noviembre²⁶⁴, de manera que, en conjunto, la AIREF mejoró su previsión de déficit sobre el PIB para 2021 en algo más de tres décimas de PIB, del 8 por 100 al 7,6 por 100 del PIB.

El impacto del COVID-19 en las cuentas públicas ha reavivado la cuestión del margen fiscal con el que han contado los países para hacer frente a la pandemia en función de la situación de partida de la deuda pública y de los riesgos de sostenibilidad de la misma a medio plazo, tal y como se ha comentado anteriormente²⁶⁵. Cabe recordar que España fue el último país de la Unión Europea en abandonar el procedimiento de déficit excesivo abierto con la crisis de 2009, y que desde 2019 se encontraba en un procedimiento transitorio preventivo del Pacto de Estabilidad de la Unión Europea

*El Programa
de Estabilidad 2021-2024,
¿un plan de reequilibrio
a medio plazo?*

²⁶⁴ Estos factores reducían el déficit previsto por el organismo para 2021 en 2,3 puntos de PIB respecto a sus proyecciones de noviembre de 2020.

²⁶⁵ Véase apartado 2.2, sobre política económica de la Unión Europea.

para adecuar la evolución de la deuda pública a una senda de sostenibilidad²⁶⁶. En los años de recuperación posteriores a la crisis financiera y de la deuda, el crecimiento del PIB en España no se tradujo en una reducción del volumen de deuda, y la mejora de la ratio deuda/PIB se debió únicamente al efecto denominador.

Como también se ha comentado, la suspensión de las reglas fiscales en la Unión Europea no supone la suspensión de los mecanismos habituales de coordinación de las políticas económicas a través del Semestre Europeo, y a nivel interno, la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSF) establece la obligación de que, en las situaciones excepcionales que permitan exceder el límite de déficit, se apruebe «un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento» (art. 11.3). Así lo ha recordado la AIReF en sucesivos informes desde la irrupción de la pandemia, incidiendo en la necesidad de que el Plan de Recuperación vaya acompañado de las previsiones de los principales agregados fiscales a medio plazo, para que pueda ser considerado un verdadero programa de reequilibrio a medio plazo.

No es casualidad, en este sentido, que el Semestre Europeo 2021 haya previsto la presentación conjunta de los Programas de Estabilidad, los Programas Nacionales de Reformas y las versiones definitivas de los Planes de Recuperación. La actualización del Programa de Estabilidad de España, que abarca las proyecciones presupuestarias entre 2021 y 2024, prevé una progresiva reducción del déficit hasta alcanzar el 3,2 por 100 del PIB en el último año, y si bien el escenario macroeconómico en las que se basan estas previsiones ha contado con el aval de la AIReF, el organismo independiente ha reclamado más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal para una evaluación más rigurosa, especialmente cuando las mismas son de la entidad de las contenidas en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

266 Que establecía objetivos anuales de reducción del saldo estructural primario de las Administraciones públicas. A principios de 2020, la Comisión había informado al Consejo del incumplimiento por España en 2019 de dicha senda de reducción del déficit primario estructural.

CAPÍTULO II

EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Introducción

La crisis sanitaria desencadenada por la pandemia de COVID-19 es, sin duda, un evento disruptivo, que vino a trastocar, en numerosos sentidos, el comportamiento de las economías, las sociedades y, desde luego los mercados laborales, en todas partes. La atención al contexto internacional en el que se desarrolló en 2020 el mercado de trabajo español permite calificar esta crisis como sin parangón en la historia más reciente, por su naturaleza, por su alcance y por su intensidad.

En total, se perdió un volumen de trabajo muy elevado, casi un 9 por 100 del total mundial en términos de horas. Y, como señala la OIT, aunque los efectos concretos estuvieron en cada caso vinculados a la cronología de la irrupción inicial y a los sucesivos brotes y oleadas de contagios, las medidas de confinamiento y distancia adoptadas en la mayoría de países para frenar la pandemia afectaron a empleo y empresas de todo el mundo, como un enorme impacto en la oferta de bienes y servicios, por un lado, y en la demanda, vía consumo e inversión, por otro lado. Un impacto negativo que condicionó el paso a recesión económica en el 90 por 100 de las economías en 2020.

En el caso concreto de España, esta nueva crisis irrumpió en un mercado laboral donde aún era visible, pese a la indudable y progresiva recuperación, la huella de la doble recesión de 2008-2012, en especial en un volumen de paro mucho mayor que antes de esta, pero también en tasas de empleo todavía por debajo de las principales referencias europeas.

En ese contexto, aunque el primer impacto del COVID-19 no es comparable al que desencadenó la crisis financiera de 2008, se afronta una situación delicada, con pérdidas de empleo elevadas y con dos circunstancias que subrayan tal carácter: por un lado, la protección del empleo por diversas vías, la principal de ellas los denominados ERTE, que no puede sostenerse con carácter indefinido, pues son, sin duda, instrumentos diseñados y adecuados a la superación de *shocks* exógenos y puntuales; por otro lado, la percepción de un considerable volumen de desempleo latente, que combina una fuerte concentración ocupacional y por actividades económicas con rasgos personales también definidos, afectando en concreto a jóvenes, en especial de baja cualificación.

Ahora bien, el estudio de esa situación tiene que partir, necesariamente, de recordar que la evolución laboral en 2020 está presidida por las diferentes medidas adoptadas para atajar la pandemia. Esas medidas fueron primero generales y muy estrictas, y

posteriormente menos limitantes y variadas, en función de la situación en cada territorio, y en todo caso con la consideración diferente de las actividades esenciales. Pero en general tuvieron tres grandes efectos en la población activa: limitaron la prestación laboral presencial, más en actividades de servicios a las personas, con un elevado impacto negativo en las empresas y el empleo de las actividades más afectadas; impulsaron un fuerte y rápido aumento, no exento de problemas, del teletrabajo entre la población asalariada; y dificultaron los procesos de búsqueda activa de empleo para la población desempleada, que también tuvo menor acceso a acciones de políticas de empleo.

Por otro lado, también desde la primavera y a lo largo de todo el año, se adoptaron diferentes medidas, encaminadas a limitar el impacto económico y laboral de esas restricciones, que ampliaron extraordinariamente la protección por desempleo y generalizaron el recurso a los procedimientos colectivos de regulación temporal de empleo como vía para afrontar transitoriamente la situación, minimizando las pérdidas de empleo, contando además de manera complementaria con un amplio abanico de apoyos para empresas y trabajo autónomo.

Todo lo anterior implica una fuerte ruptura en la evolución laboral y en el relato de las políticas de empleo (y también, lo cual no es trivial, en los datos disponibles). Ello aconseja, y así se hará en la primera parte de este capítulo, centrar el estudio de 2020 en los efectos más destacados de la pandemia en el propio año y en las principales novedades e iniciativas de política de empleo adoptadas para el futuro, una vez reconocido el papel central que deben jugar las políticas activas en la salida de la crisis y para emprender una senda de crecimiento sostenido e inclusivo a medio plazo. De ahí que se haya dejado para más adelante en el tiempo la consideración y la valoración ajustada tanto de los efectos como de las políticas llevadas a cabo en el año, aunque sin renunciar a la continuidad en el tratamiento de los temas que tradicionalmente vertebran el análisis efectuado en sucesivas ediciones de la Memoria anual del CES.

En este contexto, precisamente se está abordando al cierre de esta Memoria anual la reforma de las políticas activas de empleo que, además de afrontar las debilidades que han venido poniendo de manifiesto en los últimos años, adquieren una nueva dimensión en la recuperación económica, con el fin de articular medidas que contribuyan, por un lado, a revertir el incremento del desempleo a causa de la pandemia y, por otro, a favorecer la adaptación a los cambios que está experimentando el tejido productivo. Aquí no es suficiente un nuevo diseño, sino también un desarrollo eficaz de las medidas, aprovechando el potencial que ofrece la digitalización y apoyado en una colaboración y cooperación fluidas entre todos los agentes involucrados.

El crítico contexto de 2020, y su continuación en 2021, ha alterado sustancialmente las prioridades del diálogo social y de las políticas laborales y sociales, y ha dejado un panorama cuando menos atípico en los principales parámetros de las relaciones laborales. La reducción que se observó en las principales magnitudes de la negociación colectiva, de la conflictividad laboral y de su resolución por diferentes vías, ofrece un

primer indicador cuantitativo del impacto de una crisis de causalidad inédita por su origen sanitario. Pero seguramente es pronto para conocer los efectos más cualitativos y las perspectivas de transformación que todo ello pueda inducir en los distintos ámbitos y niveles del sistema de relaciones laborales.

En un primer y provisional balance, se puede avanzar que dicho sistema ha mostrado capacidad de resiliencia ante los profundos efectos de la crisis en el tejido productivo y en el empleo, apoyado en primer lugar en el vigor de un diálogo social que ha formado parte del conjunto de respuestas que han podido evitar un mayor colapso económico y social.

A escala europea, el diálogo social se ha desarrollado en torno a tres ejes. En primer lugar, la lucha contra la crisis sanitaria y económica, eje que ha orientado tanto el diálogo intersectorial como el sectorial de ámbito europeo y en el que se encuadran, entre otros, los debates en la Cumbre Social Tripartita. Un segundo eje se identifica en torno a las medidas impulsadas desde las instituciones europeas para implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), entre otras la consulta sobre el Plan de Acción de la Comisión para implementar el PEDS, y, en un ámbito más concreto, la iniciativa sobre salarios mínimos justos en la Unión Europea. Y un tercer eje, no menos importante, la mirada a las grandes tendencias de cambio que tienen lugar en la economía y los mercados de trabajo europeos, preocupaciones incorporadas a los sucesivos programas de trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos, y en la que destacó el Acuerdo Marco sobre Digitalización.

En España, la respuesta a la crisis se ha apoyado en un intenso y extenso diálogo social. Se ha fortalecido la concertación social en un año crítico, revalidando la acreditada efectividad de este instrumento para afrontar las consecuencias de crisis de gran impacto en la actividad productiva, el empleo y el tejido social. La concertación entre el gobierno y los interlocutores sociales, arrancada desde el inicio de legislatura y acelerada a raíz de la declaración del estado de alarma en marzo, ha sido amplia en temas y medidas. Ha abarcado, así, los instrumentos de mantenimiento del empleo con apoyo a las personas trabajadoras y a las empresas (mediante el Acuerdo Social en Defensa del Empleo, ASDE, en sus sucesivas versiones), la protección social (protección por desempleo, pensiones, dependencia, autónomos), y también algunas de las transformaciones estructurales de la economía, el mercado de trabajo, y los retos que encierran para las empresas, las personas trabajadoras, y el conjunto de las relaciones laborales, como el trabajo a distancia, la plataformas digitales de reparto, y la reforma de las políticas activas. De todos estos ejes de diálogo, y en particular de estos últimos, dependen las respuestas necesarias también para colectivos especialmente perjudicados por el encadenamiento de varias crisis y que afrontan ya un riesgo estructural grave, entre otros las personas jóvenes como identificó el CES en su Informe 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

Algunos de estos ejes temáticos del diálogo social han fructificado en acuerdos, entre otros el alcanzado sobre la determinación del salario mínimo interprofesional en enero de 2020, el Acuerdo sobre trabajo a distancia o los citados ASDE, y algunos

otros continúan abiertos en varias mesas de diálogo social, entre ellos los aspectos que se vienen abordando en la mesa de diálogo social sobre modernización del mercado de trabajo. Por su parte, los interlocutores sociales, a nivel bipartito y autónomo, han llegado a acuerdos entre los que cabe citar el Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos (VI ASAC), que profundiza en el diseño de un sistema avanzado de resolución de los conflictos colectivos laborales y fortalece el papel de la autonomía colectiva.

La autonomía colectiva y el fortalecimiento de sus instrumentos han resultado y resultarán claves para garantizar la resiliencia y la capacidad de adaptación de las relaciones laborales en su conjunto, comenzando por el instrumento central de la negociación colectiva. La necesidad a corto plazo está en conocer el impacto de la crisis sanitaria y de las medidas de restricción en la dinámica y las grandes cifras de los convenios colectivos en 2020, así como de las tendencias que puedan atisbarse con los primeros datos acumulados del registro. Pero, más a largo plazo, el reto estriba en interrogarse sobre cómo encara la negociación colectiva la etapa post COVID reforzando su capacidad de adaptar los contenidos negociales a los nuevos retos y nuevas necesidades, algo en lo que seguramente aún es pronto para observar efectos y tendencias claras. Todo ello en un momento de transición desde el cuarto Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC), cuya vigencia inicial terminó en 2020, y las perspectivas sobre un V AENC abordadas ya a finales de 2020 en su Comisión de seguimiento.

La capacidad del sistema de relaciones laborales de afrontar desafíos como el representado por la actual crisis tiene también instrumentos de apoyo, por último, en las políticas normativas laborales, la actuación administrativa y la actividad de la Jurisdicción que son objeto de tratamiento en este capítulo. Y, naturalmente, descansa también en el marco de las instituciones y las políticas de seguridad y salud en el trabajo, entre otras las medidas de salud pública y de salud en el trabajo adoptadas, asimismo objeto de análisis. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, que finalizó en 2020 su vigencia inicial, se prorrogó para 2021, lo que permitirá que se pueda abordar la elaboración de la nueva estrategia teniendo como referencia el próximo marco estratégico europeo en la materia.

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

1.1.1. Impacto del COVID-19 en el empleo mundial y respuesta de las políticas de empleo

En marzo de 2020, cuando se habían superado algunos de los efectos más negativos de la última crisis económica en el empleo en algunas grandes regiones mundiales, aunque algunos de ellos todavía eran visibles en otras, y en pleno proceso de transformación digital y ecológica, la irrupción de la pandemia puso en jaque a las economías y mercados de trabajo de todo el mundo.

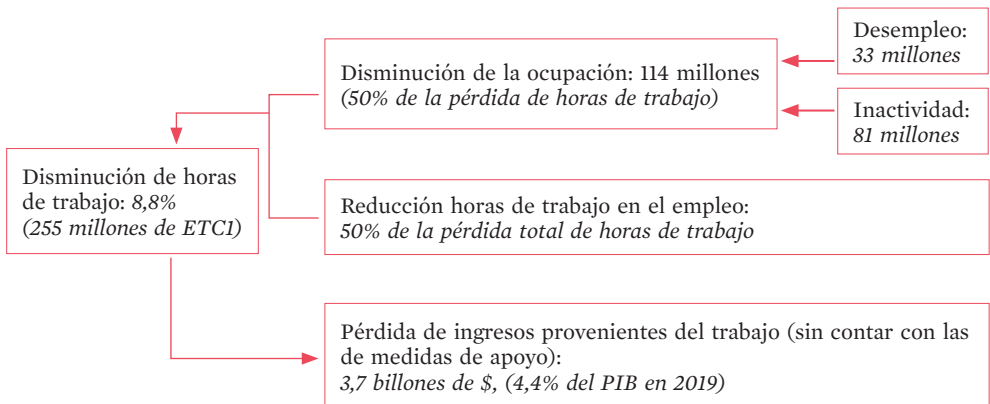
Se trata de una crisis sin parangón en la historia más reciente, tanto por su naturaleza, como por su alcance e intensidad. Aunque con un perfil estrechamente vinculado a la cronología de los brotes, las medidas de confinamiento y distanciamiento social adoptadas en la mayoría de países para frenar la pandemia, y que afectaron a buena parte de las personas trabajadoras y las empresas de todo el mundo, tuvieron un enorme impacto en la oferta de bienes y servicios, pero también en la demanda (vía consumo e inversión), provocando una recesión económica en el 90 por 100 de las economías en 2020¹.

Atendiendo al empleo, la OIT estima que en 2020 se perdieron un 8,8 por 100 de las horas de trabajo a nivel mundial. Esta estimación no debe ser interpretada como empleos perdidos ni como desempleo, sino más bien como empleos en «hibernación» por estar en programas de mantenimiento del empleo. Pero se trata de un número de horas perdidas equivalente a 255 millones de empleos a tiempo completo en todo el mundo, sobre la base de 48 horas semanales de jornada laboral, lo que da idea de la magnitud del impacto de la pandemia en el trabajo, llegando a cuadruplicar la pérdida registrada durante la crisis financiera anterior. Los países de ingresos medios-bajos fueron los que registraron el mayor descenso de horas en el promedio del año (11,3 por 100), mientras que el menor se produjo entre los países de ingresos más bajos (6,7 por 100) (cuadro II-1).

*Fuerte impacto
en el empleo mundial,
aunque desigual*

CUADRO II-1. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL TRABAJO A NIVEL MUNDIAL

(Estimaciones de la OIT respecto al cuarto trimestre de 2019)⁽¹⁾



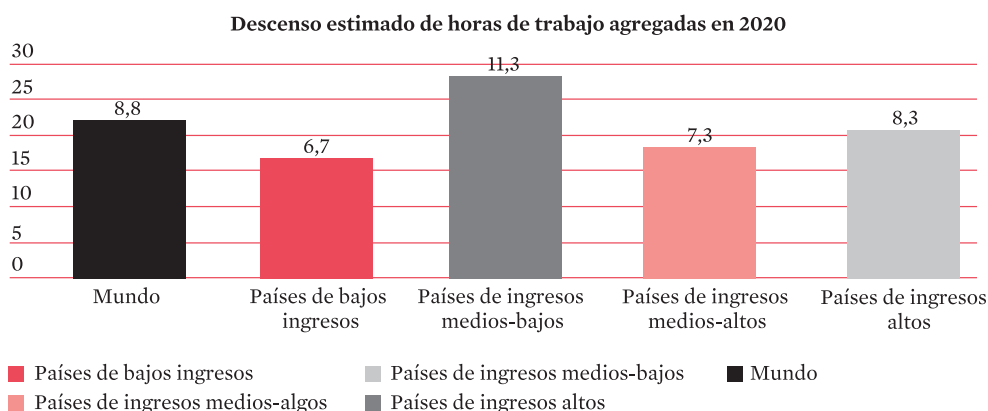
⁽¹⁾ Cálculo realizado considerando empleos a tiempo completo y con jornada laboral de 48 horas semanales. Fuente: Observatorio de la OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, séptima edición, 25 de enero de 2021.

1 El 93 por 100 de los trabajadores del mundo residen en países donde se adoptaron medidas de confinamiento. Pero incluso allí donde no se adoptaron, hubo una respuesta de autoconfinamiento por parte de la población para protegerse de la pandemia. Todo ello ha provocado la crisis económica de mayor intensidad desde la Segunda Guerra Mundial, y la de mayor alcance mundial (mayor número de países afectados) desde 1870. Véase OIT, *National employment policies for an inclusive, job-rich recovery from the COVID-19 crisis*, septiembre 2020 y Banco Mundial, <https://blogs.worldbank.org/opendata/understanding-depth-2020-global-recession-5-charts>

El desglose anual por trimestres muestra la paulatina recuperación de las horas de trabajo en el tercer y cuarto trimestre respecto al momento álgido de la pandemia y de las medidas de confinamiento del segundo (en el que se perdieron el 18,2 por 100 de las horas de trabajo). El año se cerró con un descenso de horas promedio a nivel mundial del 4,6 por 100, equivalente a 113 millones de empleos, en consonancia con un descenso más atenuado en todas las regiones del mundo respecto a los primeros meses del año, aunque con diferencias notables entre los países, mostrando una mayor recuperación en aquellos con menores ingresos, frente a los de mayores ingresos (gráfico II-1).

En torno a 50 por 100 del descenso de las horas de trabajo durante 2020 se produjo entre la población ocupada acogida a prácticas de mantenimiento del empleo, especialmente en los países en desarrollo, o a programas específicos dirigidos a la contención del mismo (cuadro II-1). La mitad restante de horas perdidas supuso un descenso de la ocupación (equivalente a 114 millones de empleos)² que dio lugar a situaciones de desempleo (33 millones de personas) y, sobre todo, de abandono de la participación laboral (81 millones de personas), lo que produjo un descenso de 2,2 puntos porcentuales de la tasa de actividad mundial. Existen, no obstante, importantes diferencias en las regiones del mundo. El descenso de la ocupación fue mayor en los países del continente americano, debido a que la pérdida de horas de trabajo no fue compensada con planes para preservar el empleo con la intensidad que sí se hizo en Europa, como se verá más adelante.

GRÁFICO II-1. DESCENSO DEL NÚMERO DE HORAS AGREGADAS A NIVEL MUNDIAL, 2020
(Disminución porcentual en comparación con el cuarto trimestre de 2019)

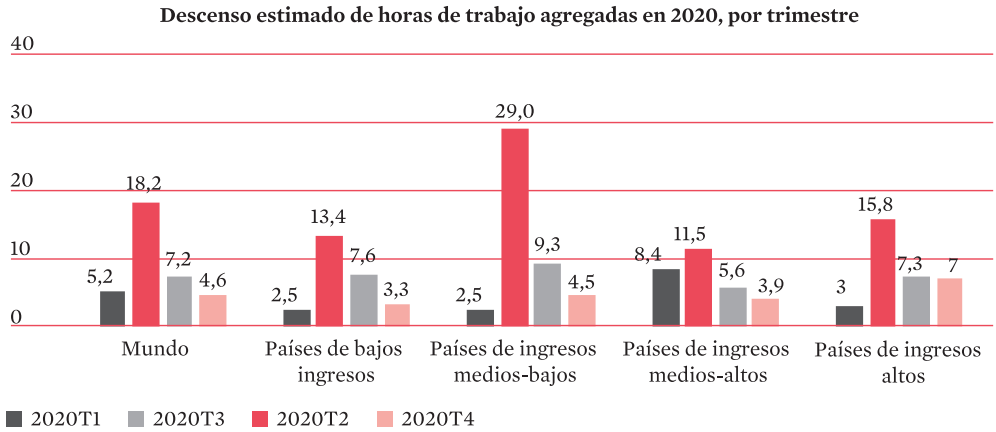


Fuente: Observatorio de la OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, séptima edición, 25 de enero de 2021.

- 2 Esta estimación de disminución de la ocupación a nivel mundial en 2020, respecto al nivel registrado en 2019, está infravalorada al no tener en consideración el nivel de empleo que hubiera habido en 2020 si no hubiera habido pandemia. Se estima que, en ese caso, el descenso sería mayor, en torno a los 144 millones de empleos, según la OIT.

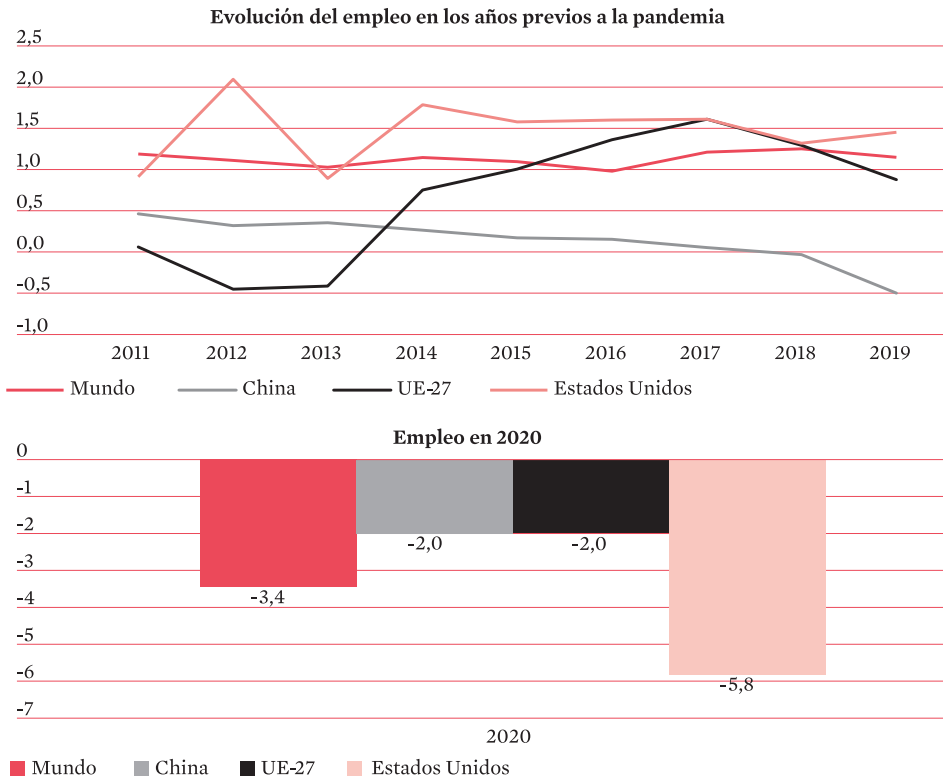
GRÁFICO II-1. DESCENSO DEL NÚMERO DE HORAS AGREGADAS A NIVEL MUNDIAL, 2020
(continuación)

(Disminución porcentual en comparación con el cuarto trimestre de 2019)



Fuente: Observatorio de la OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, séptima edición, 25 de enero de 2021.

GRÁFICO II-2. EMPLEO EN GRANDES ÁREAS Y PAÍSES DEL MUNDO, 2011-2020
(Porcentajes)



Fuente: estimaciones y proyecciones basadas en modelos de la OIT (actualizado a 11 de abril de 2021).

La pérdida de empleo afectó a buena parte de los sectores productivos, pero con mayor virulencia al sector de los servicios de hostelería y restauración, así como al comercio al por mayor y al por menor. La recuperación del empleo a lo largo del año fue moderada y dispar, manteniéndose una situación especialmente adversa en los dos últimos trimestres del año en los servicios de hostelería y restauración, en contraposición con el aumento del empleo registrado en el sector financiero y el de seguros, así como el de información y comunicación³.

El impacto también difiere si atendemos a los grupos de población (gráfico II-3). Las mujeres, por su mayor presencia en esos sectores, sufrieron en mayor medida la reducción de la ocupación en todas las regiones del mundo, con un descenso promedio en 2020 del 5 por 100, frente al 3,7 por 100 de los hombres. Pero es el colectivo de los jóvenes el que sufrió con mayor virulencia la crisis, con un descenso de la ocupación del 8,7 por 100. En la mayoría de los países, aunque con menor intensidad en aquellos con ingresos más altos, los jóvenes no pasaron a engrosar las tasas de desempleo sino que pasaron a la inactividad, ya sea por el desánimo de los que ya estaban en el mercado de trabajo, o de los que estaban a punto de acceder a él, en especial dadas las limitaciones existentes para hacer una búsqueda activa de empleo. La OIT advierte, a este respecto, del riesgo real de que esta situación produzca una generación perdida, sobre todo si tenemos en cuenta que para muchos jóvenes esta es la segunda crisis económica a la que se enfrentan en apenas una década.

Entre la población más vulnerable ante la crisis se encuentran las personas con contratos de trabajo de corta duración, aquellas que trabajan a tiempo parcial (lo que también explica la mayor incidencia en jóvenes y mujeres) y el empleo autónomo, con mayores dificultades para acceder a la protección social. Pero, sobre todo, los trabajadores y trabajadoras informales, los cuales, según la OIT, representan el 62 por 100 de la fuerza de trabajo mundial en 2020, y hasta el 90 por 100 en los países de bajos ingresos. Se trata de población trabajadora, especialmente mujeres, con ingresos bajos y sin acceso a protección social⁴ que, además, trabaja en algunos de los sectores más afectados por la pandemia. También es motivo de preocupación para la OIT las empresas que trabajan en la economía informal, la mayoría de ellas en los países de ingresos bajos, debido a que, pese a su vulnerabilidad para hacer frente a la pandemia (bajos niveles de productividad, beneficios, ahorro e inversión) quedan excluidas de las medidas de asistencia financiera de apoyo a las empresas para hacer frente al COVID-19⁵.

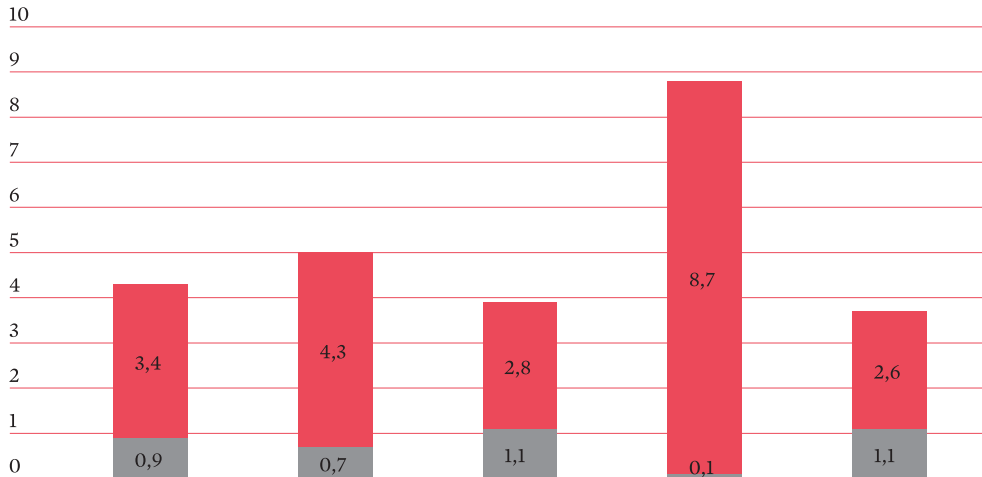
3 Para más detalle véase Observatorio de la OIT, *op. cit.*

4 En la definición de la OIT, se consideran asalariados informales aquellos cuyo empleador no cotiza a la seguridad social en su nombre (salvo por enfermedad o circunstancias que lo justifiquen). Los empleadores y los trabajadores por cuenta propia están en la economía informal si sus unidades económicas no llevan un sistema de contabilidad formal, o no están registradas ante las autoridades nacionales pertinentes. Los trabajadores familiares auxiliares se clasifican siempre en el empleo informal.

5 OIT brief, *COVID-19 crisis and the informal economy immediate responses and policy challenges*, mayo 2020.

GRÁFICO II-3. DISMINUCIÓN DE LA OCUPACIÓN POR GRUPOS POBLACIONALES

(Desglose por paso a inactividad o desempleo de la reducción estimada para el empleo; puntos porcentuales)



Fuente: Observatorio de la OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo*, séptima edición, 25 de enero de 2021.

La OIT estima que el impacto de la pandemia en los mercados laborales mundiales ha supuesto una pérdida de los ingresos provenientes del trabajo equivalentes al 4,4 por 100 del PIB mundial en 2020, aunque sin considerar las medidas de garantía de rentas puestas en marcha en muchos países, lo que hace que dicha estimación deba ser tomada con cautela.

Aunque hay tendencias comunes, el impacto de la crisis ha diferido entre países por razones diversas, como la propia incidencia de la pandemia, las políticas de confinamiento adoptadas para reducir su transmisión, los sistemas productivos y de protección existentes, así como también, las políticas emprendidas para mitigar sus efectos en los mercados laborales.

Las políticas de empleo: claves para amortiguar el impacto de la pandemia

La pandemia, de hecho, ha supuesto un desafío sin parangón para las políticas de empleo, poniendo de relieve su importancia para evitar un aumento abrupto y sin precedentes del desempleo. Tanto es así, que los organismos internacionales más importantes han centrado buena parte de su trabajo durante la pandemia en orientar las políticas de empleo con el fin de paliar los efectos de la crisis.

La OCDE puso en marcha un análisis continuo del impacto del COVID-19 en la economía y el empleo a nivel internacional y de las respuestas políticas adoptadas, y lanzó tres áreas clave donde actuar a través de políticas coordinadas: estabilizar la economía mundial, analizar el desconfinamiento, y apoyar a las y los trabajadores durante y después de la pandemia. La OIT, por su parte, también ha dedicado buena parte de sus análisis al impacto de la pandemia en el empleo y orientado las políticas

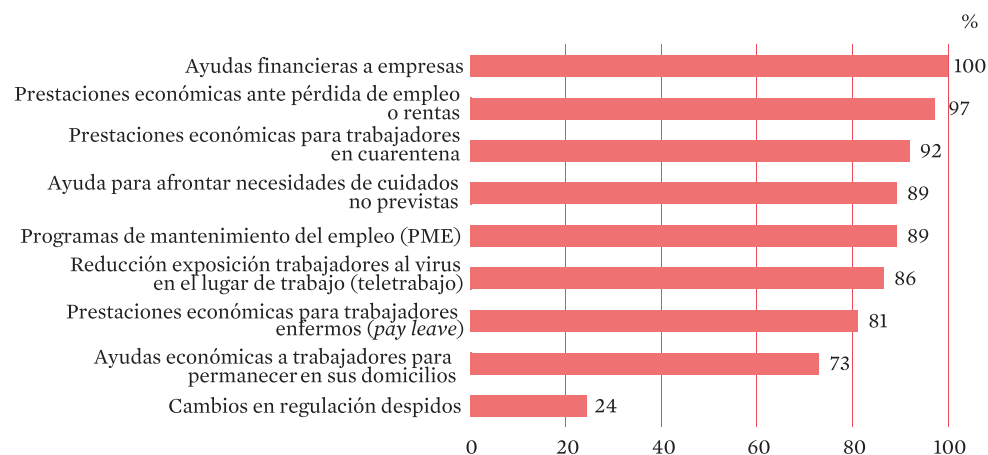
poniendo el énfasis en cuatro pilares: estimular la economía y el empleo; apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; proteger a las personas trabajadoras en el lugar de trabajo; y buscar soluciones a través del diálogo social⁶.

Aunque con intensidad, criterios y enfoques distintos, todos los países de la OCDE han adoptado algún tipo de medida en estas áreas (gráfico II-4). Algunos países introdujeron cambios en la regulación laboral para limitar los despidos, aunque esta ha sido la medida con menor nivel de desarrollo, aplicada únicamente en el 24 por 100 de los países, entre los que se encuentran Francia, Italia o España. En cambio, la práctica totalidad de los mismos aprobaron algún tipo de ayuda económica para las empresas, así como para garantizar las rentas de quienes perdieron sus empleos o no podían asistir por tener que cumplir con la cuarentena.

Entre el conjunto de medidas de empleo adoptadas durante la pandemia, caben destacar los programas de mantenimiento del empleo (PME), aplicados en el 90 por 100 de los países de la OCDE y llegando a sostener a 60 millones de personas entre marzo y mayo de 2020, lo que supone una cifra diez veces superior a la de la crisis financiera anterior⁷.

GRÁFICO II-4. MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS PAÍSES DE LA OCDE DURANTE LA PANDEMIA PARA AYUDAR A PERSONAS TRABAJADORAS Y EMPRESAS*

(Porcentaje sobre el total de países de la OCDE)



* Hasta mayo de 2020.

Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2020*.

6 Véase <http://www.oecd.org/coronavirus/en/> y <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-es/index.htm>

7 A modo ilustrativo, hasta mayo de 2020 afectó al 19 por 100 de los trabajadores asalariados de Alemania, y al 33 por 100 de Francia, frente al 4 por 100 y 1 por 100, respectivamente, en el momento más álgido de la crisis financiera. Además, en ambos países su aplicación durante la pandemia ha sido

Aunque la regulación es diversa, en líneas generales se trata de programas de flexibilidad laboral que facilitan a las empresas hacer frente a situaciones económicas adversas ajustando las horas de trabajo de sus plantillas (total o parcialmente), al tiempo que las y los trabajadores afectados perciben una compensación económica pública por la reducción de las horas de trabajo. Se trata de una medida, pues, que permite abordar conjuntamente la vertiente protectora de las rentas del trabajo con la de mantenimiento del empleo.

Muchos de los países de la OCDE (casi todos pertenecientes a la Unión Europea) contaban ya con estos programas antes de la pandemia, si bien fueron ampliados para evitar despidos masivos y el cierre de muchas empresas. Para ello, algunos simplificaron los requerimientos de acceso exigidos a las empresas (como los económicos, de tamaño y sector, o de tramitación)⁸; otros, además, aumentaron la generosidad de los programas ampliando la tasa de reemplazo de las horas de trabajo y reduciendo el coste de las empresas cuando estas tuvieran que hacer frente al pago de parte de los salarios o de la seguridad social. Aunque en menor medida, algunos países facilitaron el acceso a grupos normalmente excluidos de estos programas, como las personas trabajadoras temporales y el empleo autónomo (cuadro II-2).

Hubo países en los que los PME fueron adoptados *ex novo* para hacer frente a la pandemia, como el Reino Unido, Polonia, Grecia o Estonia. Otros, en cambio, optaron por la creación de programas distintos, como los sistemas temporales de subsidio salarial, consistentes en la cobertura (total o parcial, según los casos) de los costes salariales de la plantilla en empresas afectadas por la crisis.

El recurso al teletrabajo también aumentó de manera notable durante la pandemia. Según la OCDE, entre el 30 por 100 y el 60 por 100 del empleo, dependiendo del país, estaba teletrabajando a mediados del mes de abril (gráfico II-5). Se trata de cifras elevadas si se comparan con el periodo prepandemia. Así, en 2019 tan solo el 5,4 por 100 en el total de la Unión Europea teletrabajaba de manera habitual, siendo en su mayoría empleo por cuenta propia⁹. Las medidas de confinamiento y de prevención de la propagación de la pandemia, sin embargo, obligaron a numerosas empresas y personas trabajadoras a optar por el teletrabajo. Muchos gobiernos, a su vez, pusieron en marcha

El auge del teletrabajo

generalizada en todos los sectores, frente a la concentración en las industrias manufactureras durante la crisis anterior. Para un mayor detalle véase: OCDE, *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, 12 de octubre de 2020.

- 8 Algunos países permitieron que pudieran acogerse las empresas que demostrasen una reducción de ingresos desde la pandemia, o acogiéndose a motivos de causa mayor (Bélgica, España, Francia, Italia o República Checa), otros, como Italia, eliminaron cualquier tipo de restricción por tamaño o sector productivo, y muchos países permitieron que las solicitudes pudieran presentarse *online*.
- 9 Una cifra que se había mantenido estable desde 2009, aunque había aumentado entre los que lo hacían de manera ocasional, llegando a alcanzar el 9 por 100 en 2019. Para más detalle, véase: Eurofound, *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to*, 2020.

CUADRO II-2. PAÍSES DE LA OCDE CON PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DEL EMPLEO
(Disminución porcentual en comparación con el cuarto trimestre de 2019)

Con PME antes de la pandemia				Ampliaron PME en la pandemia			Programas de nueva creación en la pandemia	
Países	Facilitaron acceso y cobertura	Aumentaron el nivel de prestaciones	Facilitaron acceso a trabajadores atípicos	Países	Nuevos PME	Programas de subsidios salariales		
Irlanda*				Irlanda*		X		
Dinamarca	X			Dinamarca	X			
Países Bajos*	X			Países Bajos*		X		
Canadá				Canadá		X		
Noruega	X	X		Reino Unido	X			
Francia	X	X	X	Australia		X		
República Eslovaca	X	X		Nueva Zelanda		X		
Austria	X	X		Islandia	X			
Bélgica	X	X		Polonia		X		
Finlandia	X	X	X	Letonia	X			
Alemania	X	X	X	Lituania	X			
Italia	X		X	Estonia		X		
Luxemburgo	X	X		Grecia	X			
República Checa	X	X		Hungría	X			
España	X	X	X	Eslovenia	X			
Portugal	X		X					
Suecia	X	X						
Estados Unidos	X	X						
Turquía	X		X					
Suiza	X		X					
Japón	X	X	X					
Chile	X	X	X					
Corea	X	X						

* Irlanda y Países Bajos sustituyeron sus PME por programas de subsidios salariales.

Fuente: OCDE, *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, 12 de octubre de 2020.

diferentes medidas para agilizar su aplicación, además de ayudas específicas a las empresas¹⁰.

Ante las especiales circunstancias ocasionadas por la pandemia, el aumento del teletrabajo se realizó, en muchos casos, de manera apresurada y sin apenas experiencia

- 10 Como se verá con más detalle en el apartado 2.1.2 de este capítulo, una de las primeras medidas adoptadas en España para hacer frente a la pandemia fue declarar como preferente el trabajo a distancia, frente a la cesación temporal o reducción de la actividad (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo). En Italia, por su parte, se permitió la implantación del teletrabajo mediante el acuerdo entre empresas y trabajadores, pero sin tener que acordarlo expresamente con las organizaciones sindicales. Hungría autorizó que las empresas pudieran implantarlo sin contar con el consentimiento de los trabajadores. En Bélgica se establecieron ayudas económicas a las empresas para sufragar los costes que pudiera suponer su implantación. Para más detalle, véase OCDE, *Employment Outlook 2020*.

previa. Solo en la Unión Europea se estima que el 40 por 100 de quienes estaban teletrabajando durante la pandemia, lo hacían por primera vez¹¹. Aunque este cambio ha sido positivo para el mantenimiento del empleo durante la crisis, no ha estado exento de dificultades para empresas y personas trabajadoras, tanto económicas como de organización y productivas, sin olvidar el impacto en las condiciones de trabajo y en la conciliación entre la vida laboral y personal, en especial de las mujeres¹². Se desconoce si este auge del teletrabajo se consolidará en el medio y largo plazo, pero es probable que la experiencia adquirida durante 2020 pueda animar a su mantenimiento en las empresas y sectores en las que sea más viable y en las que los resultados hayan sido positivos.

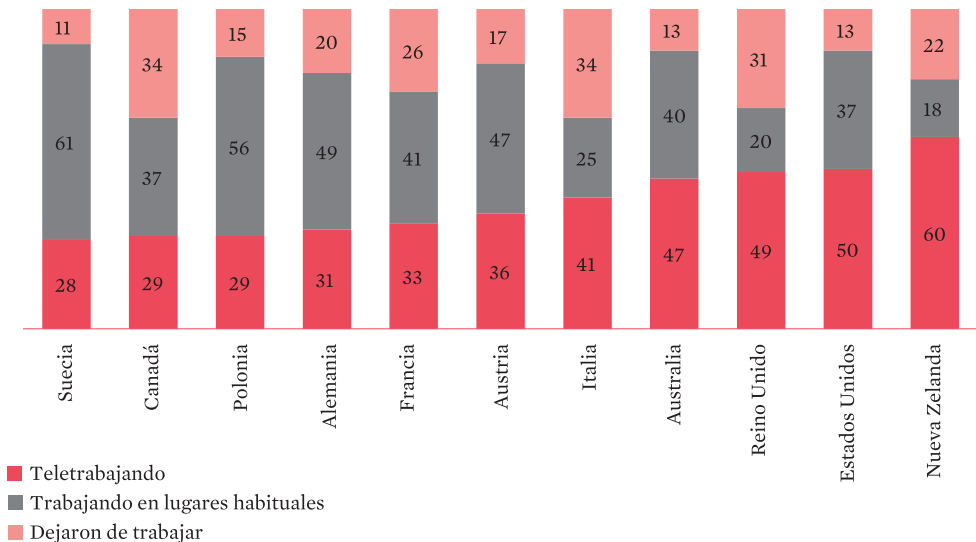
Las políticas de empleo han sido, pues, un instrumento indispensable para atenuar el impacto de la crisis en los mercados de trabajo. Fueron adoptadas de manera urgente y desde una perspectiva integral: desarrollando medidas de protección ante el desempleo o la reducción de las horas de trabajo (políticas pasivas), junto a las dirigidas a preservar el empleo (políticas activas).

En este proceso de desarrollo de las políticas de empleo han jugado un papel importante las organizaciones sindicales y empresariales de muchos de los países de la

Relevancia del diálogo social durante la pandemia

GRÁFICO II-5. LUGAR HABITUAL DE TRABAJO DURANTE LA PANDEMIA*

(% sobre el total de los trabajadores y trabajadoras ocupados antes de la pandemia)



* Datos referidos a mediados de abril de 2020.
Fuente: OCDE, *Employment Outlook 2020*.

11 Eurofound, *op. cit.*

12 Véase Eurofound, *Living, working and COVID-19*.

OCDE. Así, han anticipado necesidades y alentado la puesta en marcha de políticas dirigidas a evitar los despidos y mantener el empleo, además de proteger las condiciones de trabajo, con especial énfasis en la seguridad y salud para prevenir la propagación de la pandemia. En algunos casos se han firmado acuerdos (nacionales y sectoriales) y dialogado con los gobiernos para la implementación y puesta en marcha de muchas de las medidas adoptadas. En otros, se han firmado acuerdos de negociación colectiva, tanto a nivel de empresa como sectorial. Las iniciativas gubernamentales se han visto, pues, complementadas y fortalecidas por el diálogo social y la negociación colectiva, aportando respuestas consensuadas y ajustadas a la realidad de empresas y personas trabajadoras¹³.

Asimismo, un instrumento clave para poder poner en marcha algunas de estas políticas han sido los servicios públicos de empleo, los cuales se han visto obligados a realizar su labor de protección e intermediación laboral en condiciones muy complejas. Tuvieron que afrontar un fuerte aumento de la demanda de sus servicios (como consecuencia del aumento del desempleo o de los PME), al tiempo que respetar las medidas de confinamiento y de seguridad y salud en sus propios centros de trabajo. Para ello, según un estudio de la OIT¹⁴, en muchos países se optó por el cierre de las oficinas de atención al público, pero manteniendo la actividad mediante el recurso a distintas tecnologías. Y allí donde permanecieron abiertas, se redujo el volumen de empleo presencial o se optó por el teletrabajo, lo que implicó un esfuerzo de adaptación dadas las dificultades que estos cambios implican para las administraciones y sus trabajadores y trabajadoras.

Las políticas de empleo también han seguido un proceso de adaptación a las distintas fases de la crisis¹⁵. En la primera, el objetivo era responder de manera inmediata a los cierres producidos por el confinamiento mediante estímulos fiscales dirigidos a ayudar a las empresas y a poner en marcha los programas de mantenimiento del empleo y de protección de las rentas de las personas trabajadoras. En la segunda, en la que ha seguido habiendo restricciones para controlar la pandemia pero más limitadas y selectivas, el objetivo está siendo reactivar la economía y el empleo manteniendo las ayudas a empresas y personas trabajadoras, pero focalizándolas a las más castigadas por la crisis.

Se ha pasado, pues, de unas políticas dirigidas a evitar el colapso, a otras centradas en la reactivación, aunque no de manera lineal, sino en función de la evolución

*Adaptación
de las políticas
de empleo: de la respuesta
inmediata hacia una
recuperación inclusiva*

13 Para más detalle, véase OCDE, *Employment Outlook 2020* (Chapter 1). Sobre el diálogo social en España, véase apartado 2.1.2 de este capítulo de la Memoria CES.

14 El estudio se basa en la información aportada por 72 países, entre ellos España, durante el mes de abril de 2020. Para más detalle, véase OIT, *COVID-19: Public employment services and labour market policy responses*, agosto de 2020.

15 OIT, *National employment policies for an inclusive, job-rich recovery from the COVID-19 crisis*, septiembre de 2020.

cambiante de la pandemia, lo que dificulta enormemente la toma de decisiones. No en vano, dada la incertidumbre aún existente, surgen dilemas importantes sobre, por ejemplo, hasta cuándo mantener las ayudas financieras a las empresas y al trabajo autónomo; o sobre cómo ir adaptando los programas de mantenimiento del empleo a la fase de recuperación. Todo ello, para lograr cumplir su función reduciendo sus posibles efectos negativos (como la prolongación de ayudas o programas al mantenimiento de empresas o empleos que han dejado de ser viables).

Al mismo tiempo, las políticas de empleo van tener que adaptarse a la fase de recuperación en el medio y largo plazo en la que tendrán que hacer frente a las posibles cicatrices que pueda dejar la crisis en los mercados de trabajo (con un alto riesgo de histéresis), así como en los colectivos poblacionales que ya eran vulnerables antes de la pandemia, como los jóvenes. Y todo ello teniendo que responder a los retos de los procesos que ya estaban en curso, como la transición ecológica o la digitalización, esta última acelerada durante la pandemia.

En vistas a una recuperación sostenible en el medio y largo plazo, tomarán un protagonismo esencial las políticas activas de empleo (aunque las políticas pasivas seguirán cumpliendo un papel de protección importante), y dentro de ellas, la intermediación laboral como instrumento principal de ajuste entre la oferta y la demanda de empleo. Además, será indispensable la intermediación como mecanismo de identificación de las competencias necesarias para ajustarse a las demandas de los empleos, más aun teniendo en cuenta el reajuste en los sectores productivos más afectados por la crisis, y en el que será necesario, además, responder a los requerimientos de los procesos de transición ecológica y digital.

En los próximos años, pues, debe hacerse un esfuerzo para reforzar y mejorar la eficacia y eficiencia de los programas de políticas activas de empleo. A corto y medio plazo serán prioritarias las políticas de formación dirigidas a hacer frente a los nuevos retos que plantea la digitalización y la transición ecológica, priorizando su papel en el paso a sectores en expansión en estos ámbitos, en especial de la población activa procedente de aquellos con una menor capacidad de creación de empleo. Asimismo, habrá que acometer la modernización de los servicios públicos de empleo, buscando una mayor eficacia de la intermediación laboral, para lo que será necesario reforzar la cooperación entre instituciones públicas, así como la colaboración público-privada. A este respecto, según la OCDE, sería conveniente tener en cuenta también a las organizaciones de la economía social, dado el papel que han jugado para amortiguar el impacto de la pandemia, especialmente entre la población socialmente más vulnerable, aportando soluciones innovadoras y complementarias a las políticas públicas de empleo en ámbitos como la integración laboral o los servicios sociales. En el largo plazo, pueden jugar un papel importante para lograr una recuperación inclusiva y sostenible, dada su experiencia en estos ámbitos¹⁶.

16 OCDE, *Social economy and the COVID-19 crisis: current and future roles*, julio de 2020.

En este proceso será fundamental el papel del diálogo social para obtener respuestas que logren incorporar las necesidades de las empresas y la población trabajadora. La implementación y eficacia de las políticas de empleo dependerán, en buena medida, de la participación y acuerdo entre todos los actores implicados.

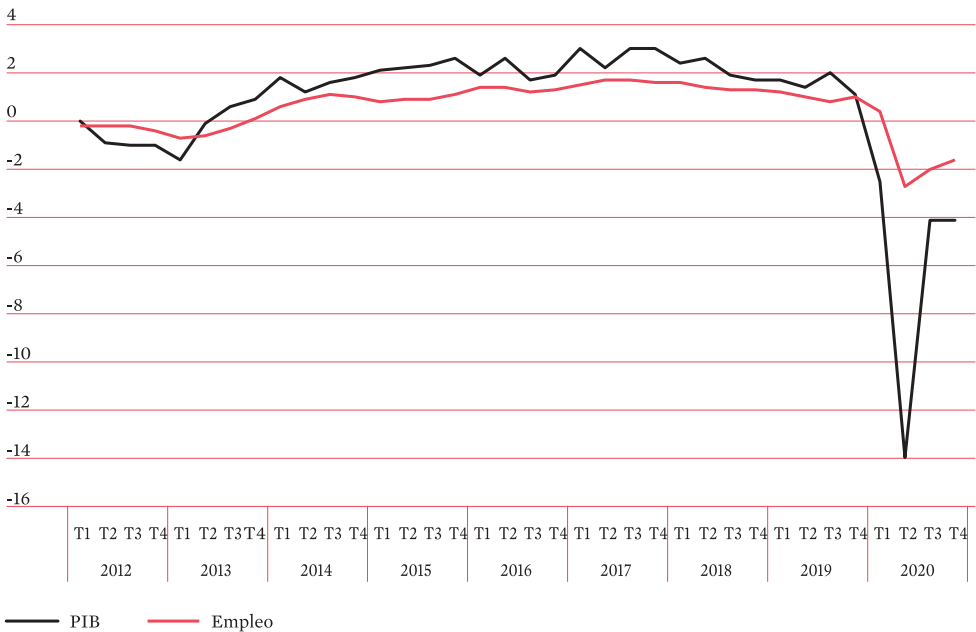
1.1.2. La Unión Europea en el contexto de la pandemia. Situación del empleo y respuestas

La pandemia truncó la tendencia positiva del empleo de los siete años anteriores

La llegada de la pandemia puso freno a las mejoras en el empleo que venían registrándose en los últimos años. Así, el aumento continuado, de hasta 15 millones desde 2013, sufrió una caída de 5,2 millones en apenas dos trimestres en la Unión Europea (entre el 4.ºT de 2019 y el 2.ºT de 2020) y, aunque se fue recuperando gradualmente, el año cerró con 3,9 millones de empleos menos (gráfico II-6).

El desempleo también se resintió, aumentando en 2,7 millones de personas en la primera ola de la pandemia en la Unión Europea. Sin embargo, el teletrabajo y el uso generalizado de mecanismos de mantenimiento del empleo, en un contexto de reducción de las tasas de actividad, permitió que la tasa de desempleo de la Unión Europea apenas aumentase 1,3 puntos porcentuales hasta agosto de 2020, cuando alcanzó el

GRÁFICO II-6. EVOLUCIÓN DEL PIB Y EL EMPLEO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2012-2020
(Variación en términos interanuales)



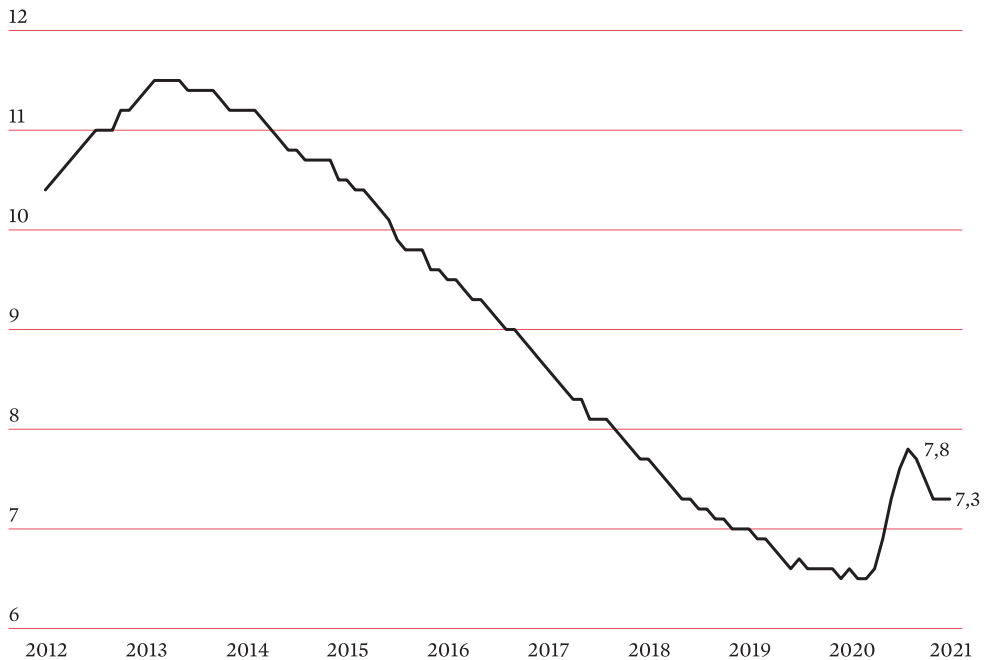
Fuente: Comisión Europea, ESDE, *Quarterly Review*, marzo 2021.

nivel más elevado (7,8 por 100). El año cerró con niveles de desempleo más bajos (7,3 por 100), que se mantuvieron a comienzos de 2021, si bien por encima respecto a los meses previos a la pandemia (6,6 por 100 en enero de 2020) (gráfico II-7).

Las pérdidas de empleo han ido acompañadas de un descenso mayor de población activa (que recoge ocupados y parados), porque parte de quienes perdieron su empleo, o de quienes ya estaban en paro, abandonaron el mercado de trabajo en la pandemia. Una parte de estos abandonos sería coyuntural, por la dificultad de buscar y encontrar empleo, en especial durante el confinamiento. Pero otra parte pueden ser abandonos más o menos permanentes o definitivos, bien por estar cerca de la edad de la jubilación, bien porque algunas personas terminen por considerarse inempleables. Este último caso, de exclusión laboral, debería detectarse, evitarse y combatirse con una buena combinación de políticas activas y servicios sociales. En todo caso, habrá que esperar a una reactivación de la economía europea para valorar el carácter coyuntural o estructural de este aumento de la inactividad y determinar sus causas.

Los datos muestran que el *shock* económico y laboral producido por el COVID-19 no está afectando de manera homogénea a los distintos colectivos laborales, ni sectores de actividad (gráfico II-8). El descenso del empleo ha afectado en mayor medida a los grupos de edades jóvenes, así como a los niveles de estudios medios y bajos, y al

GRÁFICO II-7. TASAS DE DESEMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2012-2021
(Porcentajes sobre población activa, datos mensuales)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

empleo temporal. La situación de las personas jóvenes es especialmente preocupante, tanto por el mayor paro como por un más frecuente paso a la inactividad, al ser difícil la búsqueda activa de empleo, en especial durante el confinamiento, así como por las menores posibilidades de educación y formación durante la pandemia. Los primeros meses de esta muestran que el impacto negativo en términos de empleo ha recaído en mayor medida en los colectivos que ya venían mostrando mayor vulnerabilidad en el acceso y mantenimiento del mismo.

Asimismo, los datos ponen de manifiesto el efecto desigual de la pandemia en los mercados de trabajo de los Estados miembros, habiendo notables diferencias tras el comportamiento agregado del empleo y el desempleo en la región. La caída del empleo en el segundo trimestre de 2020 en términos interanuales estuvo muy por encima del promedio de la Unión Europea (1,3pp) en países como España o Bulgaria (superior a 3pp). Casi todos los países de la región registraron aumentos del desempleo, aunque los casos más preocupantes son España y Grecia, con tasas superiores al 15 por 100 (e incluso superiores en algunas de sus regiones). El impacto de la crisis, pues, parece estar afectando más a los países que partían de condiciones más adversas; es decir, a aquellos que tenían niveles de empleo más bajos. Está por ver hasta qué punto esta tendencia se mantiene en el medio y largo plazo, como sucedió en la crisis anterior.

Las proyecciones de empleo no prevén un crecimiento sostenido del 1 por 100 hasta 2022. Además, tal y como señala la Comisión Europea, existe el riesgo de que la pandemia deje cicatrices en los mercados laborales, con especial riesgo de histéresis allí donde haya mayores dificultades para el retorno al empleo¹⁷.

En enero de 2020, poco antes de la pandemia, la Comisión Europea había puesto el énfasis en reforzar la dimensión social y del empleo, como daba cuenta la *Comunicación Una Europa social fuerte para unas transiciones justas*¹⁸. En ella se anunciaba la puesta en marcha de un conjunto de iniciativas para ser integradas en un Plan de acción con el fin último de desarrollar el Pilar europeo de derechos sociales, en el que están integrados los objetivos de empleo de la Unión Europea desde su aprobación en 2017 (cuadro II-3).

La llegada de la pandemia, no solo no frenó la puesta en marcha de las iniciativas propuestas por la Comisión, sino que en algunos casos, como el SURE¹⁹, la aceleró, si bien alejándose de las pretensiones iniciales de la Comisión de establecer un sistema de reaseguro de desempleo más ambicioso para mitigar los desequilibrios macroeconómicos

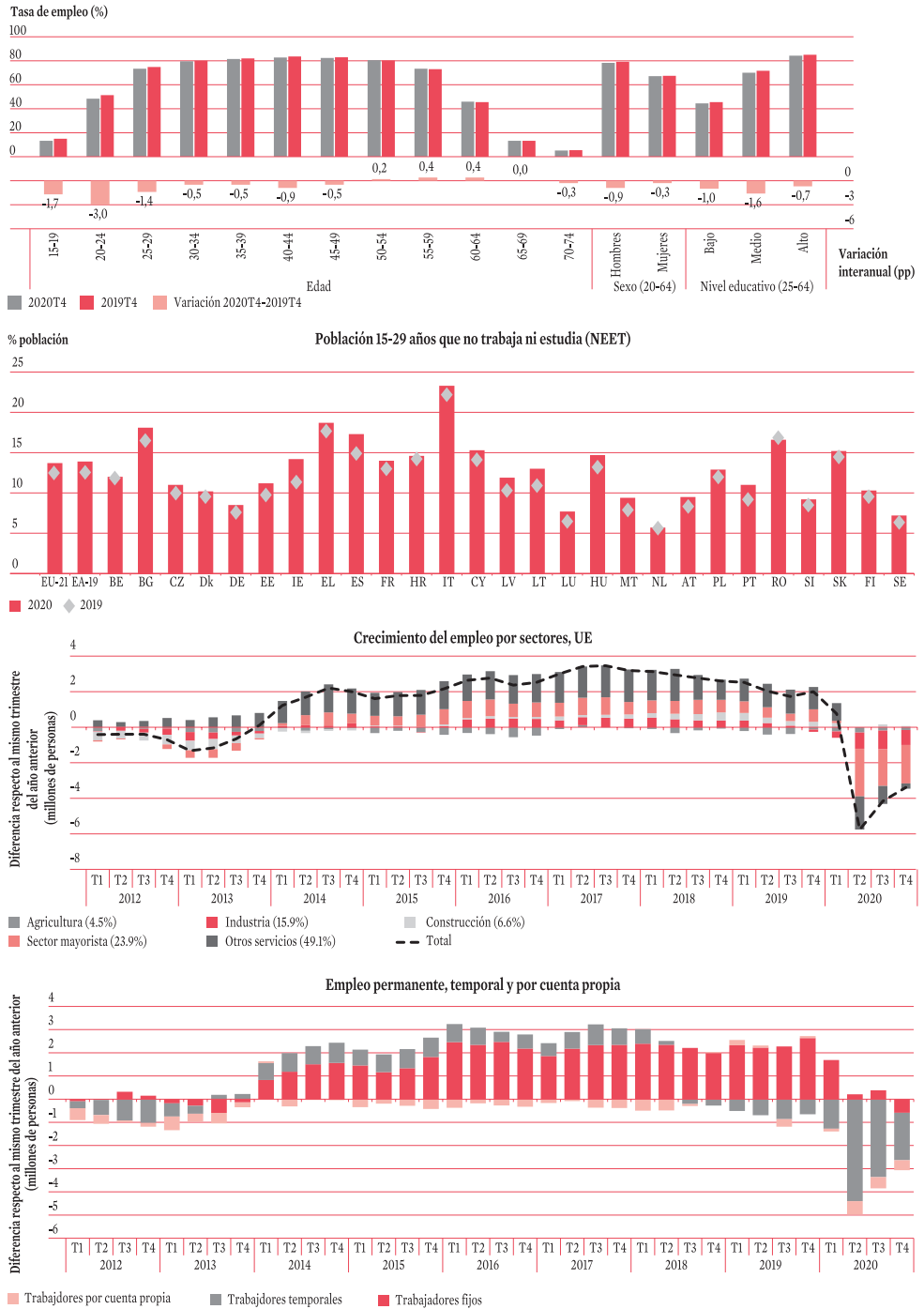
*Respuesta europea
sin precedentes para
atenuar el impacto de la
pandemia en el empleo*

17 Comisión Europea, *European Economic Forecast Spring 2021*.

18 Comisión Europea, COM (2020) 14 final, de 14 de enero de 2020.

19 Instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE, por sus siglas en inglés).

GRÁFICO II-8. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES SOBRE EMPLEO EN LA UE, 2020



CUADRO II-3. MEDIDAS Y PROPUESTAS SOCIALES DE LA NUEVA COMISIÓN EUROPEA

Ámbitos del pilar europeo de derechos sociales	Medidas propuestas/adoptadas
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	
1. Educación, formación y aprendizaje permanente	· Agenda Capacidades para Europa
2. Igualdad de género	· Garantía juvenil reforzada
3. Igualdad de oportunidades	· Plan de acción de educación digital
4. Apoyo activo para el empleo	· Estrategia europea para la igualdad de género
Condiciones de trabajo justas	
5. Empleo seguro y adaptable	· Propuesta de Directiva de salarios mínimos justo
6. Salarios justos	· Ley servicios digitales
7. Información sobre condiciones de trabajo y protección en caso de despido	
8. Diálogo social y participación de los trabajadores	
9. Equilibrio entre vida profesional y vida privada	
10. Entorno de trabajo saludable y protección de datos en el contexto del empleo	
Protección e inclusión social	
11. Asistencia y apoyo a los niños	· Régimen europeo de reaseguro de desempleo
12. Protección social	· Garantía infantil
13. Prestaciones por desempleo	
14. Renta mínima	
15. Pensiones y prestaciones de vejez	
16. Sanidad	
17. Inclusión de las personas con discapacidad	
18. Cuidados de larga duración	
19. Vivienda y asistencia para las personas sin hogar	
20. Acceso a los servicios esenciales	

Fuente: Comisión Europea, *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas*, COM (2020) 14 final, de 14 de enero de 2020.

ante situaciones de crisis²⁰. En su lugar, se optó por un fondo finalista de apoyo financiero de carácter temporal para lograr una respuesta rápida, en consonancia con la gravedad de la crisis, al tiempo que evitar la oposición de aquellos estados más reticentes a la misma.

Este instrumento está dirigido a facilitar ayuda financiera (vía préstamos) a los Estados miembros para hacer frente al aumento del gasto público ocasionado por la

20 Aunque existen opciones diversas para la creación de un sistema de reaseguro del desempleo, el planteamiento de la Comisión consistía en un fondo permanente destinado a financiar los sistemas de protección por desempleo nacionales en contextos económicos adversos. Su propuesta estaba prevista para finales de 2020.

crisis del COVID-19. Más concretamente, a financiar los programas nacionales de mantenimiento del empleo, o similares, y mitigar los efectos más nocivos de la pandemia en los mercados de trabajo y en las rentas de los hogares. El programa cuenta con 100.000 millones de euros de los cuales ya se han sido asignados un total 75.000 millones de euros a 19 Estados miembros, si bien la ayuda se ha concentrado fundamentalmente en dos de ellos, Italia y España (27,4 y 21.300 millones de euros, respectivamente)²¹.

La Unión Europea, pues, fue capaz de desarrollar en tiempo récord esta medida, sorteando la complejidad (técnica y política) que había retrasado su adopción, y lograr con ella contener el descenso de la ocupación durante la pandemia. Junto a ella, otras líneas de despliegue de liquidez puestas en marcha por la Unión Europea con carácter urgente (como el MEDE para los Estados miembros o las ayudas a las pymes por el BEI)²², además de la suspensión de las reglas fiscales, permitió a los Estados miembros llevar a cabo ambiciosos paquetes de medidas dirigidas a paliar los efectos más nocivos de la pandemia, entre ellos los laborales y sociales²³.

La respuesta europea a la pandemia basada en una política fiscal expansiva sin precedentes también se proyecta en el largo plazo con la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y el programa *Next Generation EU*, que incluye como principal instrumento el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Una movilización de recursos europeos histórica, lejos de la política de austeridad de la crisis anterior, que en el ámbito social se verá reforzada con la aprobación a comienzos de 2021 del Fondo Social Europeo plus (FSE+), uno de los principales instrumentos de financiación del Pilar europeo²⁴.

*Políticas para mitigar
los efectos de la pandemia
en el largo plazo*

Con el fin de garantizar que los recursos económicos puestos a disposición de los Estados miembros estén dirigidos a lograr un crecimiento inclusivo, la Comisión formuló un conjunto de recomendaciones para los planes de recuperación y resiliencia nacionales en el ámbito del semestre europeo y que en materia de empleo, están recogidas en el Informe Conjunto de Empleo 2021²⁵. En ellas, se pone el énfasis en los grupos vulnerables, entre los que cobra especial importancia la población joven. En aras de fomentar el empleo juvenil, y evitar su exclusión social, las orientaciones se sustentan en el paquete de apoyo al empleo juvenil que aprobó la Comisión y que reforzaba la garantía juvenil, además de incorporar medidas para modernizar la política

21 Para más detalle, puede consultarse la página web de la Comisión Europea destinada a informar sobre este programa: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en

22 Para más detalle al respecto, véase el capítulo I de la presente edición de la Memoria CES.

23 Lydia Brun, «Respuestas fiscales asimétricas frente al covid-19 en Europa», en ICE, *Revista de Economía*, (916), 2020.

24 El 29 de enero el Parlamento Europeo y el Consejo acordaron la aprobación de la propuesta de la Comisión sobre el FSE+, cuya aprobación formal se espera se haga en un corto espacio de tiempo.

25 COM (2020) 575 final.

de formación profesional y de contratos de aprendizaje²⁶. Para ello, además, cuenta con el recién aprobado FSE+, que establece que los Estados miembros destinen el 12,5 por 100 de los mismos a fomentar la formación y empleos de calidad para los NEET (15-29 años).

La pandemia tampoco retrasó el proyecto de la Comisión de mejorar las condiciones laborales de la población trabajadora (y reducir la pobreza laboral) mediante unos salarios mínimos justos. De hecho, se hizo más acuciante atender las necesidades de los sectores más afectados por la pandemia, precisamente aquellos con una mayor proporción de empleo con salarios bajos. De modo que, tras un periodo de consulta con los interlocutores sociales, la Comisión aprobó la propuesta de Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea²⁷, pendiente de ser adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo²⁸.

Por otro lado, la Comisión decidió reforzar el Pilar Social con la aprobación del Plan de acción en marzo de 2021 que, en materia de empleo, establecía dos objeti-

*Nuevos objetivos
de empleo para 2030
en el Plan de Acción
del Pilar Europeo
de Derechos Sociales*

vos para 2030: 1) aumentar la tasa de empleo (población 20-64 años) al 78 por 100, para lo cual, según la Comisión, será imprescindible reducir a la mitad la brecha de género así como el porcentaje de NEET al 9 por 100; y 2) Lograr que el porcentaje de participación de la población adulta en actividades de formación alcance el 60 por 100 y que, al menos el 80 por 100 de la misma adquiera capacidades digitales básicas²⁹.

Asimismo, la Comisión se compromete en el Plan de acción a revisar en 2022 la Recomendación del Consejo sobre el marco de calidad para los periodos de prácticas, especialmente en lo que respecta a las condiciones laborales, y a adoptar a finales de 2021 un Plan de Acción para la Economía Social con el fin de aprovechar el potencial de la economía social para crear empleo. Asimismo, prevé la presentación a finales de 2021 de una propuesta legislativa sobre las condiciones laborales en las plataformas digitales, previa consulta de los interlocutores sociales. Junto al Plan de acción, la Comisión presentó la recomendación *Apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19* (EASE) en el que incluye un paquete de recomendaciones de medidas dirigidas a facilitar las transiciones en el mercado laboral hacia sectores en expansión.

26 Comisión Europea, *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación*, 1/7/2020. Recomendación del consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia (2020/C 417/01), 24 de noviembre de 2020. Comisión Europea, *The renewed European Alliance for Apprenticeships*. Action plan 2020-2021.

27 COM (2020) 682 final.

28 Una vez adoptada la Directiva, los Estados miembros dispondrán de un plazo de dos años para incorporarla a su ordenamiento jurídico nacional.

29 Comisión Europea, *Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales*, COM (2021) 102 final, 4 de marzo de 2021. El Plan fue la contribución de la Comisión Europea a la Cumbre Social de Oporto de 2021.

En la puesta en marcha de todas estas medidas, tanto las más inmediatas como las de mayor proyección temporal, ha jugado un papel importante el diálogo social europeo³⁰. Además de la consulta previa a los interlocutores sociales europeos sobre iniciativas concretas (como el plan de acción del Pilar social o la propuesta de directiva de salarios justos) las cumbres sociales tripartitas han permitido el intercambio de posturas respecto a la respuesta europea ante el COVID-19. Tanto la ETUC como BUSINESS-EUROPE mostraron su apoyo a las medidas de estímulo fiscal y su compromiso para contribuir a que los fondos europeos promuevan un crecimiento inclusivo capaz, además, de responder a los retos transversales más a largo plazo, como la transición climática y la digital³¹. Cabe destacar, asimismo, el papel jugado por las organizaciones sindicales y empresariales sectoriales de ámbito europeo en el contexto de la pandemia, habiendo llegado a un volumen importante de propuestas conjuntas para mantener el empleo en sus respectivos sectores³².

La respuesta comunitaria, pues, ha estado a la altura de la envergadura de la crisis a la que se enfrentaba. Logró mitigar su impacto mediante la puesta en marcha de un programa de ayudas económicas sin precedentes para el mantenimiento del empleo. También ha puesto mecanismos más a largo plazo para avanzar hacia un crecimiento inclusivo estable. Con todo, el impacto de la pandemia en los mercados de trabajo europeos ha sido muy importante, el peor en muchos años, y está por ver las cicatrices que dejará en el medio y largo plazo. La magnitud de la crisis, su duración e impacto en los distintos Estados miembros, determinarán la suficiencia de esta respuesta o la necesidad de seguir desarrollando mecanismos de ayudas fiscales para hacer frente a los desafíos a los que se enfrentan los mercados de trabajo europeos. La gobernanza económica europea, en la que se circunscribe el Pilar europeo, así como el diálogo social comunitario, constituirán ejes en el futuro del empleo y la sostenibilidad económica y social de la Unión Europea.

1.2. MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA 2020: EL AÑO DEL COVID-19

El estudio del mercado de trabajo en el año 2020 está presidido por la crisis sanitaria que provocó la irrupción en España de la pandemia de COVID-19. Ello indujo, desde el mes de marzo y a lo largo de buena parte del año, la adopción de diferentes medidas de restricción de la movilidad y para preservar cierta distancia interpersonal en las interacciones sociales de todo orden.

Las medidas fueron primero generales y muy estrictas, y posteriormente menos limitantes y variadas, en función de la situación en cada territorio, y en todo caso

30 Para más detalle sobre el diálogo social europeo en el contexto de la pandemia, véase el apartado 2.1.1 de este capítulo.

31 Los interlocutores sociales mostraron un compromiso compartido para hacer frente a los retos de la digitalización en el mundo laboral. Para más detalle, véase ETUC, BUSINESS-EUROPE, CEEP, y SME-UNITED, *Acuerdo autónomo de los interlocutores sociales sobre la digitalización*, junio 2020.

32 Para más detalle, véase Comisión Europea, *Employment and Social Developments in Europe*, 2020.

con la consideración diferente de las actividades esenciales. Pero en general tuvieron tres grandes efectos en la población activa: limitaron la prestación laboral presencial, más en actividades de servicios a las personas (y singularmente en ramas como las de hostelería, restauración y ocio), con un elevado impacto negativo en las empresas y el empleo de las actividades más afectadas; impulsaron un fuerte y rápido aumento, no exento de problemas, del teletrabajo entre la población asalariada; y dificultaron los procesos de búsqueda activa de empleo para la población desempleada, que también tuvo menor acceso a acciones de políticas de empleo.

Por otro lado, también desde la primavera y a lo largo de todo el año, se adoptaron diferentes medidas, encaminadas a limitar el impacto económico y laboral de esas restricciones. La descripción ajustada de todas esas normas, muchas de ellas además adoptadas tras procesos de diálogo social, se hará posteriormente en la segunda parte de este capítulo. Pero conviene anotar aquí su significado general en términos de economía laboral, ya que supusieron una ampliación extraordinaria de la protección por desempleo, un recurso generalizado a los procedimientos colectivos de regulación temporal de empleo como vía para afrontar transitoriamente la situación generada por la pandemia minimizando las pérdidas de empleo, y algunos apoyos para tejido empresarial y autónomo.

Todo lo anterior implica una fuerte ruptura en la evolución laboral (y también, lo cual no es trivial, en los datos disponibles) que aconseja centrar el estudio de 2020 en los efectos más destacados de la pandemia en el propio año, dejando para más adelante la consideración y la valoración ajustada de lo que esta suponga en la situación y perspectivas del mercado de trabajo en España.

1.2.1. Panorama general

La crisis desencadenada por la pandemia de COVID-19 irrumpió en un mercado de trabajo hasta entonces situado en una senda de recuperación progresiva del empleo y de descenso del paro, pero donde aún era visible la huella de la doble recesión de 2008-2012, en especial por un volumen de paro todavía muy alto, del orden de 3 millones de personas.

El primer efecto de esta nueva crisis fue una apreciable caída del empleo (577.000 personas ocupadas menos, en media anual en 2020, según la EPA) y un mayor paro (283.000 más).

El deterioro se concentró especialmente en la primera mitad del año, con un repunte significativo del empleo desde el verano, aunque insuficiente para enjugar la fuerte caída inicial: la EPA perdió 1,36 millones de ocupados hasta el segundo trimestre de 2020, que en el último trimestre del año se habían reducido a 622.000. La Seguridad Social, por su parte, registró la mayor pérdida, 792.000 afiliados ocupados menos, entre febrero y abril de 2020, pero ya en abril de 2021 la caída era de 195.000 personas. El paro registrado llegó a acumular un aumento de 763.000 personas, cerrando febrero

de 2021 por encima de los 4 millones, aunque tras descensos en marzo y abril se situó en 3,9 millones.

Estos datos no son comparables a los de finales de 2009 (gráfico II-9), cuando el impacto inicial de la crisis financiera se tradujo en una pérdida anual de empleo de 1,17 millones de personas, llevando el paro por encima de los 5 millones, y con un curso anual de deterioro progresivo, sin repuntes como los que se observan en 2020 desde el verano. No obstante, las pérdidas de empleo y el mayor paro a raíz de la pandemia siguen siendo elevados. Y no debe olvidarse una doble circunstancia: por un lado, la protección del empleo por diversas vías, la principal de ellas los denominados ERTE; por otro lado, la baja traslación «estadística» al paro de las pérdidas ya ciertas en el empleo a lo largo del año, por las trabas para la búsqueda activa de algunas medidas de contención de la pandemia.

Lo primero se tradujo en un alto volumen de empleos suspendidos, que rozó los 3,5 millones en el segundo trimestre de 2020 pero que era aún considerable en los primeros datos de 2021, y sobre el que pesa progresivamente más la incertidumbre de cuándo se producirá la reincorporación, e incluso de su efectiva viabilidad a medio plazo: en el primer trimestre de la EPA para 2021 todavía cerca de 418.000 personas ocupadas no estaban trabajando por regulación de empleo o paro parcial por razones técnicas o económicas (que es como se estaría reflejando aquí esa protección del empleo frente a la pandemia)³³. De igual forma, el registro diario de la Seguridad Social³⁴ sobre afiliación en ERTE llegó a arrojar un promedio mensual de 3,6 y 3,1 millones de personas en abril y mayo de 2020, y aunque esa cifra descendió con bastante rapidez a partir de entonces, aún estaba en 650.000 en abril de 2021.

Lo segundo era visible en el mayor número de quienes querían trabajar y estaban disponibles para ello de manera inmediata, pero sin cumplir todos los requisitos de búsqueda activa de empleo: más de 1,6 millones de personas en la EPA del segundo trimestre de 2020, y todavía por encima del millón en el primero de 2021, no se clasificaron como desempleadas por esta razón. El paro registrado en el SEPE no acusó esta circunstancia, por la reducción de requisitos o flexibilización de criterios, en ambos

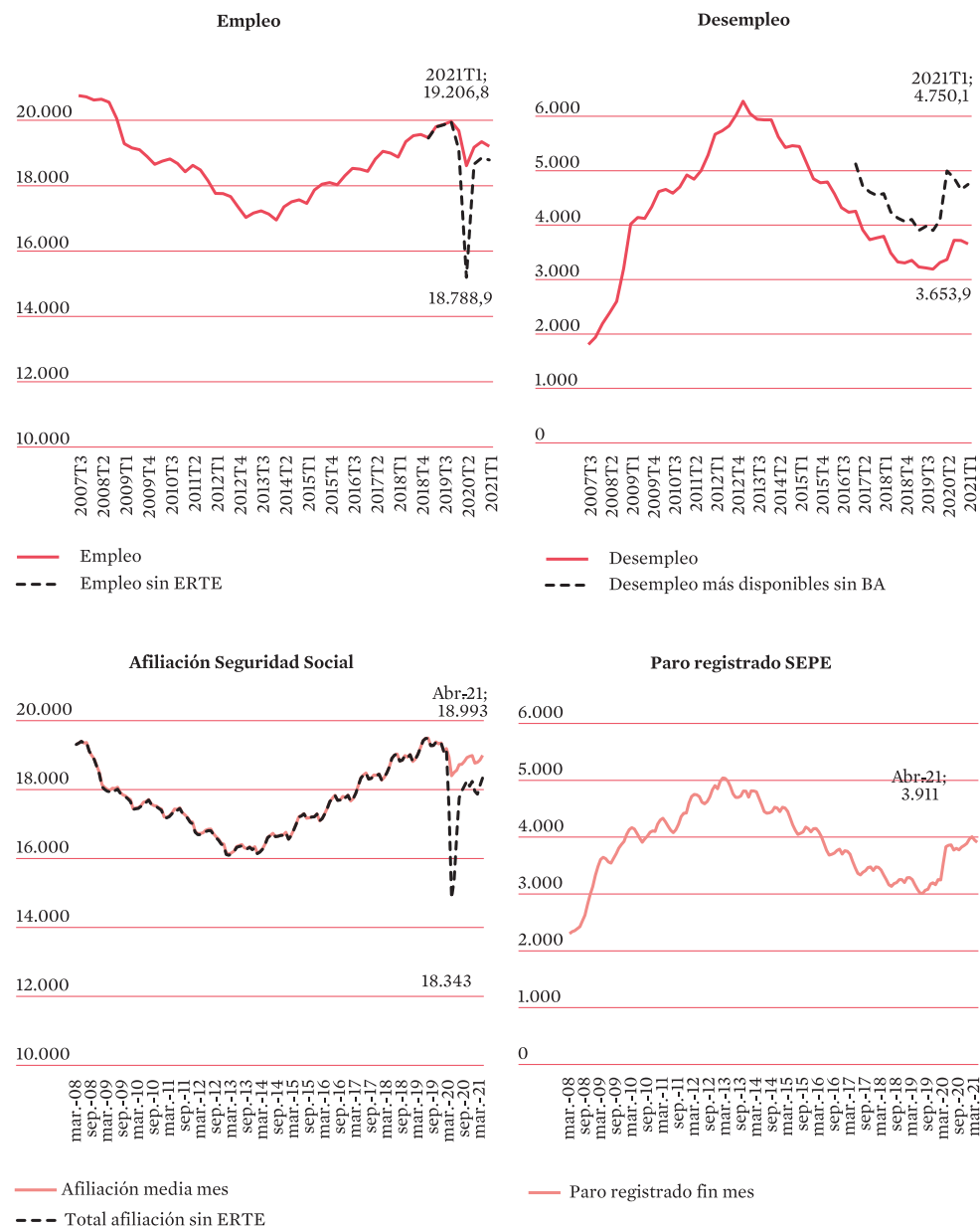
33 También creció sustancialmente el número de personas que no trabajaron en ese momento por motivo de enfermedad: 700.000 en el promedio EPA del año 2020, un 31 por 100 más que en 2019, y 838.000 en el primer trimestre de 2021. Esto da idea de las mayores dificultades para adaptar la organización del trabajo en cada momento que también comportó, y sigue comportando, la pandemia, con repercusiones negativas tanto para las empresas como para los trabajadores.

34 Se han tomado medias de los datos diarios de la Seguridad Social sobre afiliaciones con clave de inactividad por «suspensión empleo COVID-19», según fecha de alta de dicha clave. Si se observan esos mismos datos por fecha de notificación el resultado es sistemáticamente mayor.

Como los datos van modificándose con sucesivas actualizaciones y depuraciones en las series, es conveniente indicar que el fichero diario utilizado procede de la información proporcionada por la Seguridad Social a los interlocutores sociales para el seguimiento de la situación a 5 de mayo de 2021. Pueden verse datos diarios, con menor actualización, en la documentación adjunta a la nota de prensa de esa misma fecha del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones: https://revista.seg-social.es/wp-content/uploads/2021/05/2021_afiliacion_abril.xlsx

GRÁFICO II-9. EMPLEO Y DESEMPLEO EN ESPAÑA, 2007-2020

(Miles de personas. Superior: trimestres EPA. Inferior: meses Afiliación Seguridad Social y paro SEPE)



ERTE/paro parcial: ocupados que no trabajaron en el periodo de referencia por regulación de empleo o paro parcial por razones técnicas o económicas.

Disponibles sin BA: personas sin empleo, desearían trabajar y estarían disponibles para incorporarse inmediatamente a un puesto de trabajo, clasificadas como inactivas por no cumplir filtros búsqueda activa de empleo.

Fuentes:

Empleo y paro EPA: elaboración propia a partir de: INE, Encuesta de Población Activa, Resultados detallados, y explotación de los microdatos de la encuesta (ocupados que no trabajaron); INE, Información estadística para el análisis del impacto de la crisis COVID-19. Afiliación: elaboración propia a partir de Seguridad Social, Estadísticas de Afiliación (Base de datos, afiliados media mes) y serie diaria ERTE COVID por fecha de alta proporcionadas a los interlocutores sociales a 5 de mayo de 2021.

Paro registrado SEPE: MITES, Estadísticas, Principales series.

casos de manera extraordinaria y para garantizar el mantenimiento de la prestación en ciertos casos ante la situación de pandemia, situándose sus datos, por primera vez en los últimos diez años, por encima de los de la EPA.

Los primeros resultados de 2021 muestran, de todas formas, variaciones que seguirían respondiendo sobre todo al curso de la pandemia y a las medidas de contención para afrontar las sucesivas oleadas.

Pese a todo, y aun con las fuertes incertidumbres sobre elementos decisivos que se han ido explicando en el capítulo I de esta Memoria (el primero de todos la propia superación de la crisis sanitaria), la distinta naturaleza de esta crisis y la disposición, en toda la Unión Europea, de instrumentos y recursos financieros para afrontarla, permiten esperar una más rápida recuperación de la economía y el empleo que la que se produjo tras la doble recesión del decenio anterior, y la consolidación de un modelo económico más sólido e inclusivo, capaz de afrontar los grandes retos que plantea el futuro del trabajo y que la irrupción de la pandemia no debe hacer olvidar.

*Incremento extraordinario
del teletrabajo*

Por otro lado, el empleo también ha mostrado una apreciable resiliencia en la pandemia, como recuerda el fuerte crecimiento del teletrabajo y los datos, aunque parciales, del crecimiento de empleos asociados a prestación de servicios a distancia, en especial comercio electrónico.

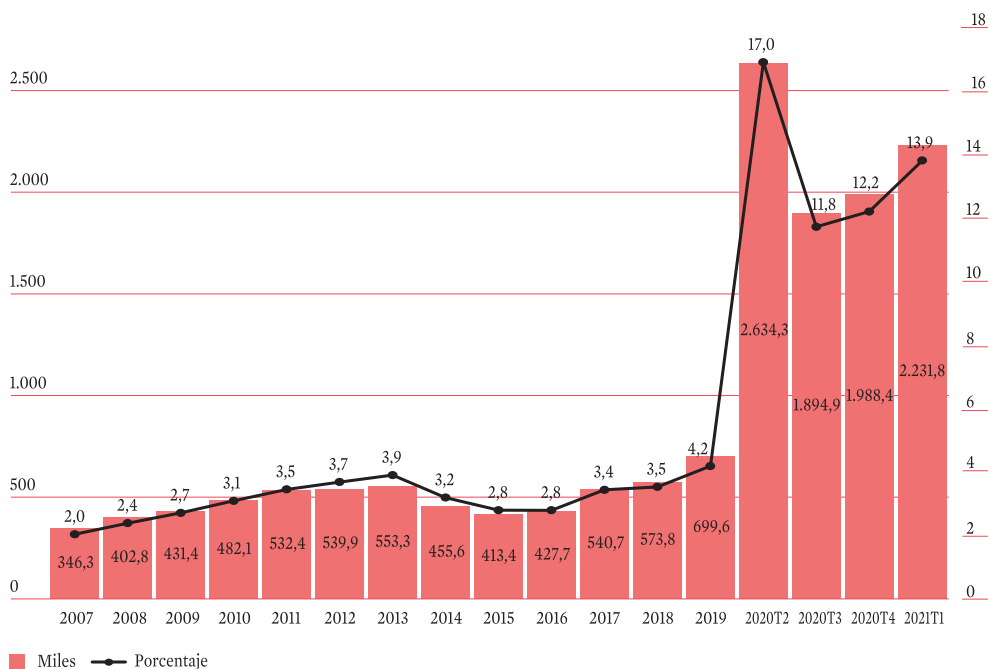
El teletrabajo, aproximable a través de los datos EPA sobre el número de personas que trabajan, habitual o esporádicamente, en el propio domicilio, tuvo un incremento extraordinario precisamente a partir del segundo trimestre de 2020. En el empleo asalariado, donde ese número no había mostrado tendencia clara en ningún sentido en los últimos quince años³⁵, se recogió un incremento inicial de casi 2 millones de personas, lo que supuso cuadruplicar su peso sobre el total (gráfico II-10). El curso posterior mostró una progresiva reducción de ese volumen en 2020, pero se mantuvo todavía en un orden de magnitud muy superior al de todos años anteriores, y volvió a repuntar en el primer trimestre de 2021 hasta el 13,9 por 100 sobre el total de empleo asalariado.

La atención a la intensidad de este tipo de trabajo en 2020 (siempre en referencia al asalariado) mostraría, por otro lado, un descenso desde el tercer trimestre de quienes trabajaron la mayor parte de los días en su domicilio, compensado solo en parte por el alza de quienes trabajaron ocasionalmente en este, pero con un evidente mantenimiento en cifras mucho más elevadas que en los años anteriores. Así, la frecuencia de

35 En el empleo por cuenta propia, en cambio, ya antes del COVID-19 se observaba un peso considerable del trabajo, ocasional o habitual, en el domicilio (30,2 por 100 en 2019), con una trayectoria además creciente en los últimos quince años, y no se habría dado ningún cambio apreciable en 2020 (29,9 por 100 en el segundo trimestre de dicho año. De ahí que se aproxime el teletrabajo solo a través del empleo asalariado, pues solo su comportamiento es asociable a la pandemia en 2020.

GRÁFICO II-10. APROXIMACIÓN AL TELETRABAJO: ASALARIADOS QUE TRABAJARON EN SU DOMICILIO, OCASIONAL O MAYORITARIAMENTE, 2006-2020

(Miles de personas, escala izquierda, y porcentaje sobre el total asalariado, escala derecha)



Frecuencia de trabajo en el domicilio (días trabajados), asalariados				
Año	Ocasional		Mayoritario más de la mitad	
	Miles	% total asal.	Miles	% total asal.
2019	285,9	1,7	413,7	2,5
2020				
T2	262,5	1,7	2.371,8	15,3
T3	457,6	2,8	1.437,3	8,9
T4	598,2	3,7	1.390,2	8,6
2021				
T1	650,8	4,0	1.581,0	9,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa. Variables de la submuestra.

lo que se ha denominado «teletrabajo intensivo» siguió siendo mucho más elevada que en el año anterior: un 8,6 por 100 en el cuarto trimestre de 2020, y un 9,8 por 100 en el primero de 2021 frente a un 2,5 por 100 en 2019.

Como ya se recogió en el Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*, está por ver si en el futuro se mantiene la alta frecuencia alcanzada por el teletrabajo

en 2020, pero lo cierto es que el crecimiento ha sido extraordinario a raíz de la pandemia, y por ahora no parece revertir su volumen. Esto apunta a que había un potencial de digitalización de muchas ocupaciones en el empleo asalariado que permitió la continuidad de los trabajos y, con ellos, de la actividad de las empresas (y de las administraciones públicas).

No obstante, también se detectaron contrapartidas menos positivas, tanto para las personas como para las empresas: Desde el estricto punto de vista del contenido del trabajo, la nueva situación hizo surgir tareas nuevas y provocó cambios en algunas anteriores, resultando el conjunto de estos cambios en la necesidad de gestionar un mayor estrés y de afrontar la eventual carencia de interacciones creativas con colegas y compañeros de trabajo. También evidenció la importancia de la capacidad organizativa del tiempo y el espacio de trabajo en el domicilio.

Asimismo, a tenor de las primeras estimaciones realizadas para el ámbito europeo por Eurofound³⁶, la fuerte alza del teletrabajo a raíz de la pandemia subrayó algunos riesgos para el futuro, al menos en el conjunto UE-27. Entre otros, el incremento de la polarización de los empleos, al apreciarse grandes diferencias entre sectores y perfiles ocupacionales para el paso a teletrabajo (habitual u ocasional)³⁷, así como la reapertura de la brecha de género, por la asunción desigual de la carga de los cuidados y del trabajo doméstico que podría aparejar, en especial en la modalidad habitual o intensiva de prestación laboral desde el propio domicilio.

Sobre este último extremo, los datos de Eurofound también para el total UE-27 apuntarían a que esta carga recayó en mayor medida en las mujeres que trabajaron desde casa, respecto a los varones, con un efecto negativo para ellas en el equilibrio entre vida laboral y familiar, especialmente visible en el caso de tener hijos pequeños. A ello se suma el mayor peso en el empleo femenino de actividades y ocupaciones más susceptibles de desempeño en remoto, dibujando ambos factores un claro riesgo de retroceso en la corresponsabilidad entre hombres y mujeres. El balance general relativo a situación de la conciliación ubicaba la posición española entre las peores de la UE-27, con un deterioro significativo a lo largo de 2020.

Todas estas cuestiones no son, de todas formas, nuevas en el ámbito de la organización del trabajo y de las relaciones laborales, como se estudió en el Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*, donde se constató la adopción de acuerdos, a escala europea y española, sobre teletrabajo desde los primeros años 2000. Debe recordarse por

36 Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo (Eurofound), *Living, working and COVID-19*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

37 Por ejemplo, las ocupaciones de tipo administrativo que componen el grupo 4 de la clasificación estandarizada internacional, más adaptables al teletrabajo, suponían según Eurostat un 13,6 por 100 del empleo femenino y un 5,9 por 100 del masculino en 2019. Por el contrario, las ocupaciones de operación en plantas industriales y de maquinaria, incluyendo los medios de transporte, como ejemplo de las más difícilmente adaptables al teletrabajo, eran en ese año un 3 y un 11,8 por 100, respectivamente. Los datos para España eran similares en ambos ejemplos, con diferencias por sexo incluso más pronunciadas.

otro lado que, en el contexto de la pandemia, se encuentra en trámite parlamentario el Proyecto de Ley de Trabajo a distancia³⁸.

1.2.2. El desigual impacto de la pandemia

Como resultado de la crisis sanitaria, y muy asociado al periodo de confinamiento anterior al verano, la población activa retrocedió significativamente en 2020, con un descenso de más de 1 millón de personas en el segundo trimestre del año que se fue recuperando en el tercero y el cuarto, conforme se recuperó la posibilidad de una búsqueda más activa de empleo, aunque probablemente también por la propia actitud más proactiva de las personas en búsqueda una vez se fue recuperando progresivamente el ritmo de la actividad económica. En media anual, la pérdida rozó las 300.000 personas, con un descenso del empleo mucho mayor que el aumento del paro (cuadro II-4).

En cambio, pese a la menor movilidad, se dio un nuevo y considerable crecimiento de la población en edad laboral, por el mayor aporte migratorio. La población de 16 y más años creció, en números redondos, en 310.000 personas (como saldo del aumento en 370.000 en la nacionalidad extranjera y el retroceso de 60.000 en la española). Ello contribuyó a una mayor reducción de la tasa de actividad y la de empleo, que se calculan sobre esa base. La tasa de empleo, en concreto, retrocedió cerca de 2 puntos porcentuales, más que en la media anual de la crisis anterior. Muy influida por la mayor inactividad, la tasa de paro creció en 2020 más o menos la mitad que en el promedio acumulativo de esos años.

CUADRO II-4. GRANDES CIFRAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN 2020
(Miles de personas, promedios anuales)

Promedios anuales	Población 16 y más años por situación en el mercado de trabajo				Tasas		
	Total 16+	Población Activa	Ocupada	Parada	Actividad	Empleo	Paro
2020	39.578,8	22.733,3	19.202,4	3.530,9	57,4	48,5	15,5
2019-2020	309,6	-293,8	-576,9	283,2	-1,2	-1,9	1,4
%	0,8	-1,3	-2,9	8,7			
Variación media en cada año del periodo							
2013-2019	105,1	-27,2	440,1	-467,2	-0,2	1,0	-2,0
%	0,3	-0,1	2,6	-7,7			
2007-2013	134,3	127,3	-573,5	700,8	0,1	-1,7	3,0
%	0,4	0,6	-2,8	38,0			

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

38 Procedente del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de igual nombre. El CES tuvo ocasión de pronunciarse sobre ello en el Dictamen 2/2020, sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia, aprobado en el Pleno ordinario de 22 de julio de 2020.

Los efectos de la pandemia sobre el empleo tuvieron en 2020 un carácter muy desigual, concentrándose los más negativos en los jóvenes (gráfico II-11). En media anual, la tasa de empleo de los menores de 30 años retrocedió 4,5 puntos, casi el doble que en el total de edades, con

*Mayor repercusión
en los jóvenes
y en las mujeres*

pérdidas progresivamente más contenidas en los siguientes grupos de edad. Los más mayores no habrían sufrido retrocesos en sus tasas de empleo, pero hay que recordar que en el grupo de 60 a 64 años casi todo el descenso del empleo se produce por retiradas a la inactividad, fundamentalmente por jubilación, y que en los últimos años la edad media de jubilación estaría elevándose. Esto se combina además, y con un efecto importante, con la llegada de grupos más numerosos de personas ocupadas a esas edades, sobre todo por el progresivo mayor número de mujeres: el cambio a una mayor y más continua participación laboral femenina data ya de hace más de 30 años³⁹. Dicho de otro modo, no se trataría tanto de un aumento del empleo en este grupo como de un aumento progresivo en la edad de las personas ocupadas.

El mayor paro también afectó proporcionalmente más a los grupos de edades jóvenes, con un aumento de más del doble en la tasa de paro de 16 a 29 años que en la de 30 a 44 años. No obstante, con unos descensos del empleo como los recogidos en 2020 hubieran podido esperarse incrementos todavía mayores en todas las edades y sobre todo en los jóvenes, dado el menor tamaño de su población activa. En este sentido, llama la atención cómo, en el grupo de 45 a 60 años de edad el alza en su tasa de paro fue muy inferior al descenso en su tasa de empleo: esto apunta a cierto mayor paso a la inactividad en estas edades que, de nuevo, limita el sentido de las tasas de paro por edades como indicador del impacto relativo de la pandemia en ellas.

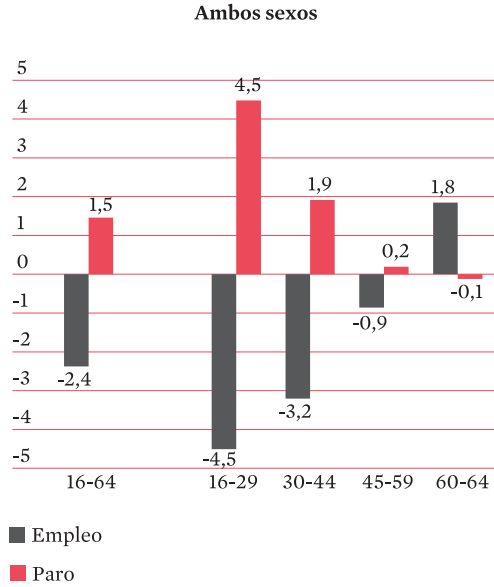
No obstante esa limitación, es importante reiterar que el sentido general de las cifras de paro en 2020 habla de un rápido deterioro de la situación laboral, entre las personas y en los hogares. En estos últimos la incidencia del paro, entendida como el porcentaje de hogares con algún activo que tenían algún parado, pasó del 20 al 23 por 100. Creció además la gravedad de esa incidencia: en 1,15 millones de hogares con activos (el 9 por 100 del total en esta categoría) todos ellos estaban en paro en 2020. Esto supone un incremento de 122.000 en el número de hogares, y de 1,5 puntos en su peso porcentual.

Las pérdidas de empleo en 2020 fueron mayores en las personas de nacionalidad extranjera (incluyendo las de doble nacionalidad), que vieron retroceder su tasa total de empleo en 4,8 puntos porcentuales en media anual, mientras que en las de nacionalidad española el retroceso fue de 1,4 puntos. Lo más destacable fue la peor posición de las mujeres extranjeras, casi a cualquier edad (gráfico II-11).

*Peores datos para la
población extranjera*

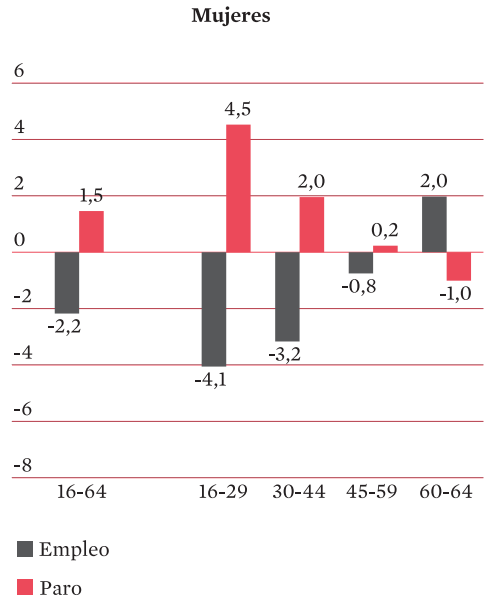
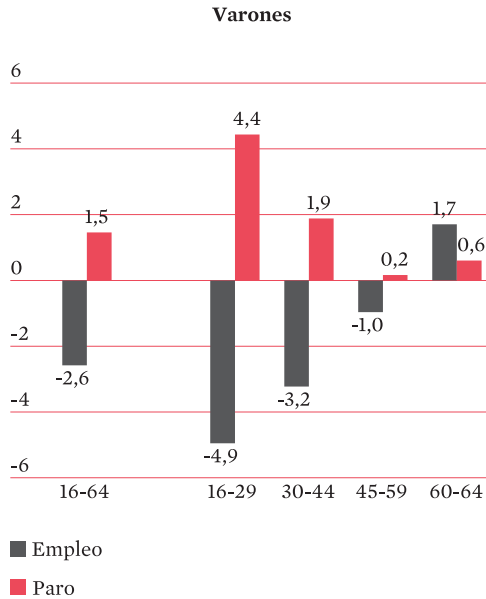
39 Véase al respecto el Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España* (cap. 4.1).

GRÁFICO II-11. DIFERENCIAS EN LAS TASAS DE EMPLEO Y PARO POR SEXO, EDAD* Y NACIONALIDAD, 2019-2020
(Puntos porcentuales, promedios anuales)



Variación 2019-2020 por nacionalidad				
	Tasa empleo		Tasa paro	
	Esp.	Extr.*	Esp.	Extr.*
Total	-1,4	-4.8	0,7	4,6
16-24	-3,8	-6.6	4,6	9,7
25-34	-3,9	-5,6	2,5	6,2
35-44	-1,9	-5,3	0,7	4,5
45-54	-0,5	-5.0	-0,2	2,7
55+	0,8	-0,5	-0,5	1,7
Varones	-1,7	-5,1	0,9	3,8
16-24	-3,9	-7.5	5,2	9,9
25-34	-4,5	-8.0	2,9	5,2
35-44	-1,6	-5.4	0,7	3,5
45-54	-0,7	-4.1	0,2	2,2
55+	0,7	-0.6	-0.4	0,9
Mujeres	-1,2	-4.4	0,5	5,3
16-24	-3,7	-5.6	4,1	9,3
25-34	-3,2	-3.9	2,2	7,1
35-44	-2,1	-5.4	0,7	5,6
45-54	-0.4	-5.6	-0,5	3,2
55+	0,8	-0.4	-0,5	2,5

*Incluye extranjera y doble nacionalidad.



* Los resultados publicados de la EPA para la población por nacionalidad no permiten establecer los mismos grupos de edad que para el total, de ahí que se hayan recogido tramos diferentes. En todo caso, la tendencia sigue siendo la misma: mayor repercusión a menor edad, y menor en la nacionalidad española.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Prueba de ello es que los grupos de 35 a 44 y de 45 a 54 años de edad recogieron descensos en sus tasas de empleo prácticamente iguales que los menores de 25 años, mientras que en las españolas los descensos fueron progresivamente más pequeños. Aunque en los varones extranjeros las caídas fueron incluso más altas, se aprecia en ellos una posición relativamente mejor para las edades más adultas, concentrando los menores de 35 las mayores pérdidas, del orden de 8 puntos.

El incremento del paro fue asimismo más pronunciado en la población laboral extranjera, donde los mayores aumentos se dieron en los grupos jóvenes y en el sexo femenino.

Aunque el detalle sectorial, ocupacional y sobre los tipos de empleos se describirá más adelante, es importante adelantar que la combinación de mayor temporalidad y mayor frecuencia de contratos de corta duración⁴⁰ explica ese mayor descenso del empleo de los jóvenes, sobre todo en las mujeres, y en las nacionalidades extranjeras.

Así se aprecia en la evolución mes a mes de la afiliación en 2020, donde, con datos medios mensuales, la caída en abril fue de más del 11 por 100 en varones y mujeres menores de 30 años, mientras que no llegó al 5 por 100 en el total de edades, y con descensos aún más pronunciados, todavía más entre las jóvenes, hasta el final del confinamiento.

Desde ese momento, aunque con menor ritmo, los jóvenes han seguido acusando, en especial en el género femenino, un mayor impacto negativo en su empleo, en cuyo origen, como ya se recogió en la anterior edición de esta Memoria, se encuentra la mayor temporalidad. El confinamiento indujo inicialmente una pronunciada caída del empleo temporal que afectó especialmente a los jóvenes, porque en esta edad este supone la mayor parte del empleo: la caída en la afiliación al Régimen General correspondiente al grupo joven representó el 37 por 100 de la caída total, pese a que ese grupo solo era el 16 por 100 en el total de edades; la pérdida en dicho grupo ascendió a 278.000 personas de 16 a 29 años; de ellas, 240.000 con algún tipo de contrato temporal.

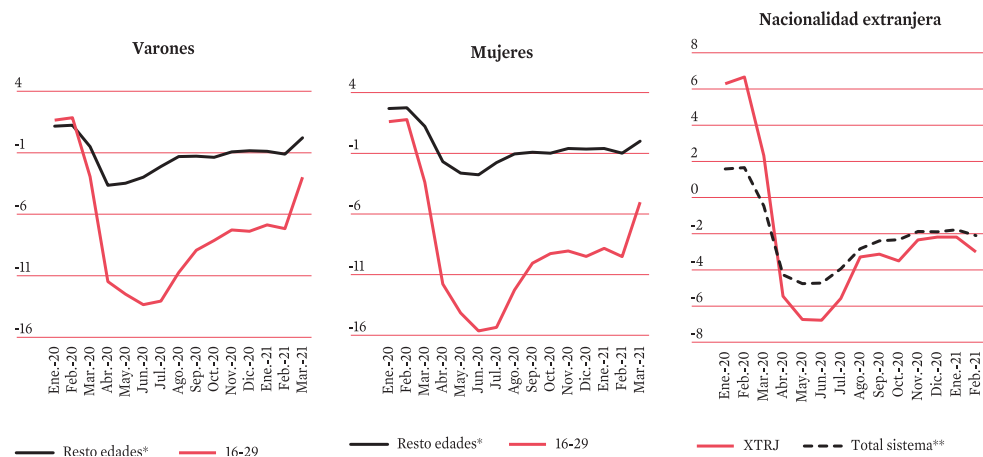
Por otro lado, la mayor concentración de mujeres en actividades y ocupaciones muy afectadas por las medidas de contención de la pandemia (singularmente la hostelería, pero también el comercio y los servicios personales) explicaría una mayor caída inicial del empleo en el sexo femenino. No obstante, los datos medios del año 2020 no recogen muy visiblemente esa diferencia, en primer lugar porque los ERTE se concentraron relativamente más en actividades con un mayor número de ellas (tanto como para haber cerca de 100.000 mujeres más que hombres en estos procedimientos), frenando así con notable efecto la caída de su empleo.

Esta protección de los ERTE fue, asimismo, apreciable para los jóvenes en ambos sexos, con una distribución de personas beneficiarias de prestaciones por estos

40 Analizada con detalle en el Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*, aprobado en la sesión del Pleno de 20 de octubre de 2020.

GRÁFICO II-12. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19, POR EDAD Y NACIONALIDAD

(Porcentajes de variación interanual, medias mensuales)



* 30 y más años y no consta edad.

** Todas las nacionalidades.

Fuente: elaboración propia con: Seguridad Social, Estadísticas de Afiliación (Base de datos estadísticas de la TGSS).

procedimientos en 2020 más equilibrada que la habitual, como muestra la comparativa con el año anterior, donde se centraban en personas de 40 a 54 años (gráfico II-13). Y, sobre todo, con una cobertura, aproximada por el total del empleo asalariado en cada edad, más intensa en los más jóvenes, donde la proporción de personas en ERTE estaba en todos los casos por encima del 5 por 100. Evidentemente, tras esta distribución se encuentra la concentración de personas más jóvenes —y sobre todo mujeres jóvenes— en ciertas actividades donde se concentró el impacto de la pandemia y recurrieron por ello relativamente más a estos procedimientos. Pero esto no impide valorar su efecto protector sobre el empleo.

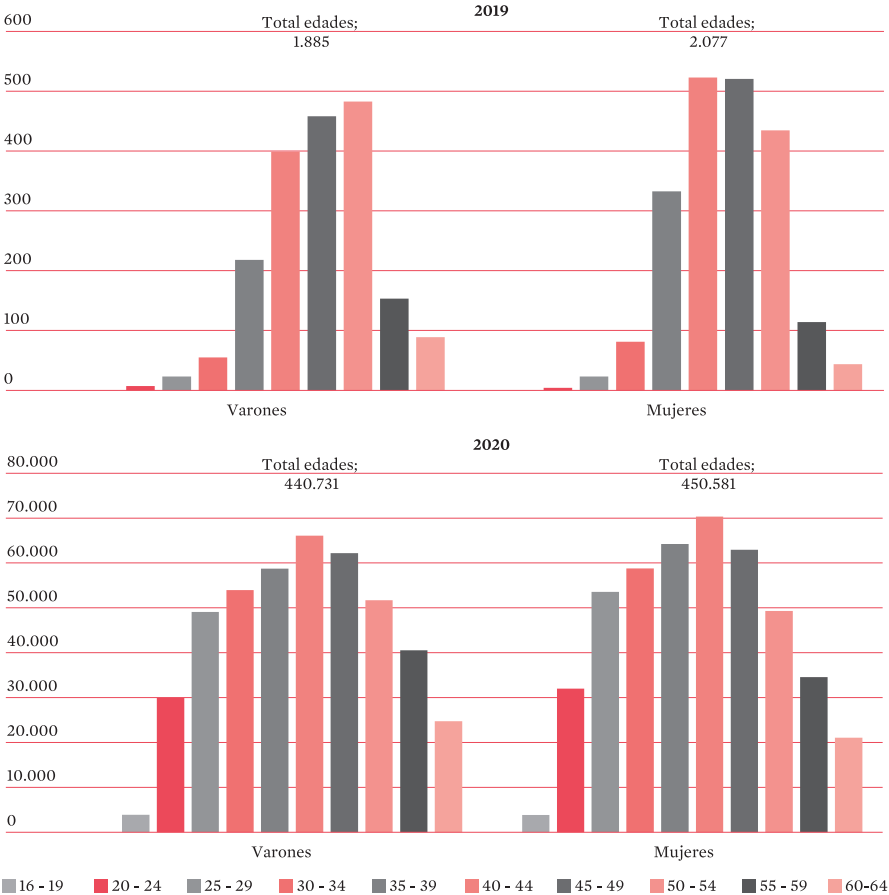
1.2.3. Concentración sectorial y ocupacional de los efectos

El 60 por 100 del impacto negativo se generó en el turismo

La caída del empleo en 2020 afectó a la mayoría de las ramas de actividad, aunque con excepciones, sin duda indicativas del desigual impacto de la pandemia, y con una clara concentración en las actividades relacionadas con servicios de hostelería, restauración, personales, ocio, comercio y transporte, y en general en todos aquellos donde se requiere cercanía interpersonal en su prestación. Buena parte de esas actividades componen el sector turístico, el más afectado en términos de empleo (gráfico II-14). Ese sector supuso el 61 por 100 del total de las pérdidas y afectó visiblemente más al empleo femenino, donde aportó el 73 por 100 a la caída total, denotando la mayor vulnerabilidad de los empleos ocupados por mujeres en estas actividades que, como luego

GRÁFICO II-13. PERSONAS ACOGIDAS A ERTE, POR EDAD Y SEXO, Y ESTIMACIÓN DE LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO ASALARIADO EN 2020

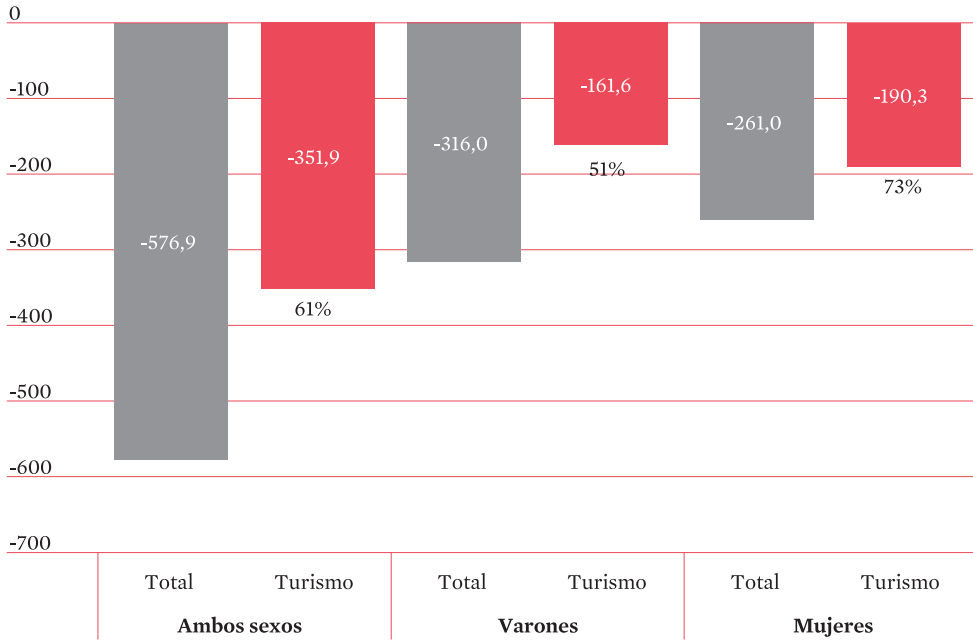
(Número de personas beneficiarias de prestación contributiva clasificadas por ese motivo, promedio anual. Porcentaje de personas beneficiarias en 2020 sobre el total asalariado, medias anuales)



ERTE/Total empleo asalariado en 2020 (%)			
	Total	Varones	Mujeres
Total edades	5,5	5,2	5,8
16-19	7,9	6,0	11,6
20-24	8,5	7,6	9,5
25-29	6,9	6,5	7,4
30-34	6,5	6,0	7,0
35-39	5,8	5,3	6,4
40-44	5,4	5,0	5,7
45-49	5,2	5,0	5,5
50-54	4,7	4,5	4,8
55-59	4,3	4,4	4,1
60-64	4,8	5,1	4,6

Fuentes: elaboración propia con SEPE, Estadística de Prestaciones, e INE, Encuesta de Población Activa (resultados anuales).

GRÁFICO II-14. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL EMPLEO EN 2020: PESO DEL SECTOR TURÍSTICO
(Variación media anual del empleo en miles de personas, total y en las ramas turísticas recogidas en la Cuenta satélite del turismo de España de la Contabilidad Nacional)



Fuente: elaboración propia con microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

se verá, tiene que ver con las ocupaciones asociadas a cada sexo en las distintas ramas de actividad.

Atendiendo a todo el conjunto de ramas de la CNAE en 2020 (cuadro II-5), la hostelería, cuyo volumen de empleo medio se redujo un 16,5 por 100 (una pérdida de más de 280.000 personas), aportó cerca de la mitad al descenso total recogido en la economía.

Lógicamente, las pérdidas habidas en otras de las mayores ramas por volumen de empleo, destacadamente el comercio, también aportaron una parte importante al descenso total en el año; pero solo en dos casos, transporte y educación, los descensos en esas grandes ramas fueron relativamente más intensos que en el total de las actividades. En el transporte la mayor caída porcentual se produjo en el aéreo (13,5 por 100), con 7.000 empleos menos, pero el terrestre también sufrió un acusado retroceso (7,3 por 100), en torno a 45.000 empleos. En la educación, el prolongado cierre a raíz del confinamiento y el posterior mantenimiento de medidas restrictivas sobre el aforo en locales indujo una apreciable pérdida en los segmentos no reglados y en actividades auxiliares, donde en conjunto el empleo se redujo en algo más de 22.000 personas, un 8,7 por 100. Pero también se redujeron segmentos del sistema reglado,

especialmente la educación secundaria, donde la pérdida se cifró en cerca de 27.000 personas, un 6,1 por 100⁴¹.

También se produjeron caídas intensas en las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (7,6 por 100), así como en la rama de hogares que emplean personal doméstico, donde el empleo se redujo en algo más de 57.000 personas (9,6 por 100), muy afectado por el confinamiento y las medidas de distancia social, circunstancia que llevó a la adopción de medidas para extender a este grupo la protección por desempleo o falta de empleo, bien que con carácter excepcional y circunscrito al periodo de vigencia del primer estado de alarma⁴².

Pese al efecto negativo general, cerca de 30 ramas (de las más de 70 que componen la CNAE a dos dígitos), tanto de la industria como de los servicios, prosiguieron en la senda de crecimiento de su empleo que venían mostrando desde el final de la crisis anterior, cuando no incluso en el periodo de destrucción de empleo entre 2008 y 2013. Entre las más grandes cabe destacar la sanidad, que creció un 5,2 por 100, así como las actividades profesionales, científicas y técnicas. Esta última creció un 1,2 por 100, impulsada por el ascenso de la I+D, que creció un 14 por 100.

En algunas de las que mostraron un comportamiento positivo, como la industria farmacéutica, las telecomunicaciones y las actividades sanitarias, los crecimientos fueron singularmente elevados, lo que podría sugerir que la pandemia habría impulsado una mayor demanda. No obstante, se trata en los tres casos de actividades que ya venían mostrando un ritmo alto de creación de empleo, lo que aconseja cautela a la hora de atribuir causas a estas evoluciones. Lo mismo cabe observar, en sentido contrario, en descensos como los recogidos para 2020 en el sector agrario o en ciertas actividades manufactureras tradicionales (entre ellas textil, confección, cuero y calzado, artes gráficas, productos metálicos), porque en todos estos casos ya venía asistiendo a su paulatino declive a largo plazo.

Sobre este panorama es importante atender al efecto protector de los ERTE en perspectiva sectorial (cuadro II-6), porque en el detalle por actividades de estos se observa una clara concentración en las mismas actividades donde se recogieron mayores pérdidas de empleo en 2020. Esto implica que la caída total del empleo habría sido mucho más elevada de no mediar estos instrumentos extraordinarios, pero sobre todo apunta a que la prolongación de la pandemia puede tener efectos permanentes, muy nocivos, en estas actividades, que se han mostrado especialmente vulnerables. Como ya se ha dicho en el capítulo I de esta Memoria, el

Algunas ramas siguieron creando empleo

Cobertura sectorial de los ERTE

41 El detalle de los segmentos dentro de la rama de educación corresponde al cálculo realizado a partir de la explotación propia de los microdatos de la Encuesta de Población Activa.

42 Artículo 30 del Real Decreto-ley 11/2020, de 21 de marzo, de medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

CUADRO II-5. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019-2020

(Miles de personas, promedios anuales. Variación anual en miles y en porcentajes)

Ramas CNAE	Ambos sexos		Var. 2019-20	
	2019	2020	Miles	%
TOTAL	19.779,3	19.202,4	-576,9	-2,9
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	797,3	765,3	-32,0	-4,0
01. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	729,8	697,8	-32,0	-4,4
02. Silvicultura y explotación forestal	28,3	26,1	-2,2	-7,8
03. Pesca y acuicultura	39,2	41,4	2,2	5,6
B. Industrias extractivas	32,6	33,1	0,5	1,5
C. Industria manufacturera	2.494,9	2.431,2	-63,7	-2,6
10. Industria de la alimentación	456,1	460,5	4,4	1,0
11. Fabricación de bebidas	64,5	59,6	-4,9	-7,6
13. Industria textil	55,2	52,5	-2,7	-4,9
14. Confección de prendas de vestir	55,0	50,6	-4,4	-8,0
15. Industria del cuero y del calzado	56,0	43,9	-12,1	-21,6
16. Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	66,0	67,7	1,7	2,6
17. Industria del papel	44,7	46,9	2,2	4,9
18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	96,1	79,9	-16,2	-16,9
20. Industria química	130,3	127,0	-3,3	-2,5
21. Fabricación de productos farmacéuticos	79,2	88,7	9,5	12,0
22. Fabricación de productos de caucho y plásticos	104,9	97,3	-7,6	-7,2
23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	108,9	103,3	-5,6	-5,1
24. Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	87,3	77,5	-9,8	-11,2
25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	237,4	243,0	5,6	2,4
26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	46,7	38,6	-8,1	-17,3
27. Fabricación de material y equipo eléctrico	69,2	72,0	2,8	4,0
28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	154,0	149,8	-4,2	-2,7
29. Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	228,1	222,0	-6,1	-2,7
30. Fabricación de otro material de transporte	74,6	77,3	2,7	3,6
31. Fabricación de muebles	91,4	86,8	-4,6	-5,0
32. Otras industrias manufactureras	57,9	51,8	-6,1	-10,5
33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo	110,5	112,4	1,9	1,7
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	91,2	86,8	-4,4	-4,8
E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	144,3	147,1	2,8	1,9
36. Captación, depuración y distribución de agua	50,0	51,7	1,7	3,4
38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	80,6	81,6	1,0	1,2
F. Construcción	1.277,9	1.244,1	-33,8	-2,6
41. Construcción de edificios	507,2	490,6	-16,6	-3,3
42. Ingeniería civil	105,9	107,0	1,1	1,0
43. Actividades de construcción especializada	664,8	646,5	-18,3	-2,8

CUADRO II-5. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019-2020 *(continuación)*
(Miles de personas, promedios anuales. Variación anual en miles y en porcentajes)

Ramas CNAE	Ambos sexos		Var. 2019-20	
	2019	2020	Miles	%
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.073,3	2.988,5	-84,8	-2,8
45. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	338,1	328,2	-9,9	-2,9
46. Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto veh. motor y motoc.	803,6	765,7	-37,9	-4,7
47. Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1.931,6	1.894,6	-37,0	-1,9
H. Transporte y almacenamiento	1.031,1	992,1	-39,0	-3,8
49. Transporte terrestre y por tubería	618,4	573,0	-45,4	-7,3
51. Transporte aéreo	53,4	46,2	-7,2	-13,5
52. Almacenamiento y actividades anexas al transporte	220,4	235,4	15,0	6,8
53. Actividades postales y de correos	117,2	114,8	-2,4	-2,0
I. Hostelería	1.715,4	1.432,1	-283,3	-16,5
55. Servicios de alojamiento	407,8	318,7	-89,1	-21,8
56. Servicios de comidas y bebidas	1.307,6	1.113,4	-194,2	-14,9
J. Información y comunicaciones	602,6	613,0	10,4	1,7
58. Edición	51,4	56,4	5,0	9,7
59. Actividades cinematográficas, de video y programas de televisión, grabación sonido y edición musical	39,0	30,1	-8,9	-22,8
60. Actividades de programación y emisión de radio y televisión	41,2	39,8	-1,4	-3,4
61. Telecomunicaciones	117,6	131,2	13,6	11,6
62. Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	341,6	343,9	2,3	0,7
63. Servicios de información	11,7	11,7	0,0	0,0
K. Actividades financieras y de seguros	429,2	444,9	15,7	3,7
64. Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	245,0	246,7	1,7	0,7
65. Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	128,9	143,8	14,9	11,6
66. Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	55,3	54,4	-0,9	-1,6
L. Actividades inmobiliarias	154,3	151,9	-2,4	-1,6
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	1.022,4	1.034,8	12,4	1,2
69. Actividades jurídicas y de contabilidad	359,6	367,4	7,8	2,2
70. Actividades de las sedes centrales; consultoría de gestión empresarial	123,6	123,1	-0,5	-0,4
71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	237,9	236,1	-1,8	-0,8
72. Investigación y desarrollo	55,0	62,7	7,7	14,0
73. Publicidad y estudios de mercado	100,4	98,6	-1,8	-1,8
74. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	119,4	118,2	-1,2	-1,0
75. Actividades veterinarias	26,5	28,5	2,0	7,5
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	1.030,5	1.002,7	-27,8	-2,7
77. Actividades de alquiler	51,4	47,7	-3,7	-7,2
78. Actividades relacionadas con el empleo	34,3	24,9	-9,4	-27,4

CUADRO II-5. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019-2020 *(continuación)*
(Miles de personas, promedios anuales. Variación anual en miles y en porcentajes)

Ramas CNAE	Ambos sexos		Var. 2019-20	
	2019	2020	Miles	%
79. Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas	70,1	63,1	-7,0	-10,0
80. Actividades de seguridad e investigación	163,0	161,2	-1,8	-1,1
81. Servicios a edificios y actividades de jardinería	581,3	591,7	10,4	1,8
82. Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	130,4	114,1	-16,3	-12,5
O. Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1.346,1	1.356,0	9,9	0,7
P. Educación	1.373,6	1.322,9	-50,7	-3,7
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.681,2	1.769,3	88,1	5,2
86. Actividades sanitarias	1.116,8	1.192,5	75,7	6,8
87. Asistencia en establecimientos residenciales	325,8	326,7	0,9	0,3
88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento	238,7	250,1	11,4	4,8
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	405,2	374,5	-30,7	-7,6
90. Actividades de creación, artísticas y espectáculos	75,6	65,5	-10,1	-13,4
91. Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	40,3	39,6	-0,7	-1,7
92. Actividades de juegos de azar y apuestas	67,2	66,6	-0,6	-0,9
93. Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	222,1	202,9	-19,2	-8,6
S. Otros servicios	477,8	469,7	-8,1	-1,7
94. Actividades asociativas	114,8	115,6	0,8	0,7
95. Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	45,6	46,6	1,0	2,2
96. Otros servicios personales	317,3	307,5	-9,8	-3,1
T. Hogares como empleadores de personal doméstico/productores bienes y servicios para uso propio	595,2	537,8	-57,4	-9,6

Nota: se omite el detalle de las ramas con menor número de ocupados, por su alta variabilidad, que en 2020 se conjuga con ciertas dificultades adicionales en el trabajo de campo de la EPA, en especial en el segundo trimestre, dificultades que elevaron aún más esa variabilidad. Véase al respecto: INE, Encuesta de Población Activa, Cuarto trimestre de 2020 (Nota de prensa, 28 enero de 2021), pág. 20.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

problema de la economía española es su relativa especialización en ciertos servicios «de proximidad» (sin duda gravitando en torno al gran sector del turismo), en los que se necesita un acercamiento entre cliente y proveedor, que lógicamente están sufriendo un mayor impacto en la crisis del COVID-19, y para los que se prevén además serias dificultades para volver a la normalidad en el corto y medio plazo.

A 23 de abril de 2021, todavía se encontraban en ERTE cerca del 30 por 100 de los afiliados al régimen general en hostelería, con un total de 306.000 personas amparadas, casi la mitad (el 47 por 100) del total en ERTE a esa fecha. El porcentaje cubierto se elevaba aún más, al 53 por 100, en los servicios de alojamiento, donde se contaban 105.000 personas, pero es que los servicios de comidas y bebidas aportaban nada menos que 200.000 al total de 647.000 en ERTE en ese momento.

El peso de esta circunstancia era asimismo elevado, aunque menor, en las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, donde destacaban las de juegos de azar y apuestas, con un total de más de 10.000 personas en ERTE, el 35 por 100 de la afiliación, y las actividades deportivas y recreativas, con casi 25.000 personas en esta situación, el 15 por 100 del total de la afiliación al régimen general.

En el resto de ramas de servicios, así como en las industriales ese peso era menor, pero todavía estaba en torno al 5,5 por 100 en el transporte y al 4 por 100 en el comercio. En el transporte los ERTE se asociaban al de viajeros, en taxis y por carretera, así como por vía aérea, este último con un 42 por 100 del total de la afiliación cubierta por ERTE en esa misma fecha. En el comercio, el detalle por actividades mostraba un impacto más alto en el segmento mayorista, donde se había acusado con fuerza el efecto negativo de la pandemia en el canal HORECA, y en actividades concretas del segmento minorista, como los establecimientos especializados en textil, confección y calzado.

CUADRO II-6. COBERTURA SECTORIAL DE LOS ERTE: SITUACIÓN A ABRIL DE 2021

(Número de afiliados con clave de inactividad asociada a ERTE y total afiliación en cada rama)

Ramas CNAE	Total ERTE 23 abril 2021	AFI 23 abril 2021 (Régimen General*)	ERTE/ AFI (%)
Total ramas**	647.017	14.567.319	4,4
A. Agrarias y pesqueras	629	96.248	0,7
B+C+D. Industriales, energía, agua, ambientales	42.811	2.031.340	2,1
F. Construcción	6.830	889.014	0,8
G. Comercio	97.776	2.372.346	4,1
H. Transporte y almacenamiento	39.610	732.890	5,4
I. Hostelería	305.628	1.030.374	29,7
Alojamiento	105.231	198.741	52,9
Servicios de comidas y bebidas	200.397	831.633	24,1
J. Información y comunicaciones	9.705	528.594	1,8
K. Financieras y seguros	1.420	316.881	0,4
L. Inmobiliarias	4.036	95.331	4,2
M. Profesionales, científicas y técnicas	14.160	780.981	1,8
N. Administrativas y servicios auxiliares	49.257	1.297.798	3,8
O. AP Defensa, Seguridad Social obligatoria	339	1.164.603	0,0
P. Educación	8.308	1.027.873	0,8
Q. Sanidad y servicios sociales	5.847	1.620.849	0,4
R. Artísticas, recreativas y entretenimiento	43.079	359.747	12,0
S. Otros servicios	17.582	222.450	7,9

* No incluye sistemas especiales agrario y hogar. Incluye cuidadores no profesionales SAAD.

** En la suma están recogidos los afiliados en la rama T, Hogares, en el Régimen General (40.706 personas a la fecha), así como en la rama U, Organismos extraterritoriales (3.237).

Fuente: datos específicos proporcionados por la TGSS a los interlocutores sociales (23 de abril de 2021).

*La pandemia aceleró
el cambio
en las ocupaciones*

El distinto impacto de la pandemia sobre el empleo tiene igualmente reflejo en las ocupaciones (cuadro II-7). Estas recogieron fuertes caídas de empleo en los grupos de las que requieren cualificación media o baja (más aún en las de servicios), en asociación con el conjunto de hostelería, comercio y servicios a las personas, y menores descensos, incluso con incrementos del empleo en algunos casos, en las que requieren mayor cualificación y suponen más autonomía y responsabilidad sobre el propio trabajo, en concreto las del grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales de la clasificación vigente.

Evidentemente, esto último se asocia sobre todo al alza recogida en los profesionales de la salud, pero también creció sensiblemente el grupo especializado en organización de las administraciones públicas y las empresas, así como el de profesionales TIC. Se trata de aumentos no desdeñables, probablemente impulsados por la necesidad de una rápida adaptación a las circunstancias derivadas de la crisis sanitaria, con nuevas necesidades organizativas y de soluciones en la gestión del teletrabajo, con mayor demanda de servicios de telecomunicaciones y con la apertura o refuerzo de canales de venta y prestación de servicios a distancia.

Un indicio más de la aceleración en el proceso de digitalización de la economía española que, como se indicó en el Informe CES 1/2021 sobre esta materia, tiene en parte su origen en la pandemia, como respuesta a las limitaciones a la interacción física que ha exigido la situación sanitaria. Pero no solo, pues precisamente la nueva crisis ha puesto en evidencia un grado de penetración digital mayor del estimado, que ha resultado determinante, además, para afrontar y desenvolverse en este contexto. En todo caso, en ese mismo informe se recordaba la presencia de limitaciones y debilidades en el proceso de digitalización, sobre los que habría que concentrar el esfuerzo inversor durante el proceso de recuperación, aunque sin dejar de lado el desarrollo de nuevos avances. Entre ellas, en primer lugar, las relacionadas con el capital humano⁴³.

El comportamiento en 2020 no habría cambiado, en definitiva, las tendencias ya visibles en el cambio ocupacional en el empleo; de hecho, habría venido a acelerarlas, siendo lo más visible el ya citado aumento del peso de las ocupaciones profesionales y técnicas y el retroceso en las intermedias, aunque en este año acompañadas también de las elementales y, por primera vez en un buen número de años, una caída de las ocupaciones en servicios de hostelería, personales, protección y vendedores de comercio (que es la denominada servicios y ventas en la terminología de Eurostat).

Con la salvedad de esta última caída, claramente asociada al impacto de la pandemia, ello respondería a la tendencia general a la polarización del empleo⁴⁴ que viene

43 Véase al respecto el Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía* (págs. 62-65).

44 Véase al respecto, entre otros, el Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

siendo visible en todos los países más desarrollados en —al menos— los dos últimos decenios, por dos factores clave: cambio técnico e internacionalización económica, que en el periodo más reciente están fuertemente modulados por la digitalización. Pero con la peculiaridad de que el perfil ocupacional español diverge en cierta medida del de los grandes países europeos más avanzados en este sentido⁴⁵ (gráfico II-15).

*Necesidad de adaptación.
En especial, con políticas
formativas*

En estos últimos la polarización se traduce en un peso mayor de profesionales y técnicos, por un lado, manteniéndose más o menos estable el grupo de ocupaciones elementales y descendiendo por otro lado las ocupaciones intermedias, excepto el grupo de servicios y ventas, en el que se incluyen básicamente servicios personales, hostelería y comercio, y que en ocasiones se asimila a baja cualificación. En España, en cambio, esa tendencia se traduce sobre todo en un mayor peso de estas ocupaciones, mientras que las profesionales, aunque van ganando terreno, están en segundo lugar, bastante por detrás en relación con esos grandes países, con la única excepción de Italia (concretamente, un 20 por 100 en España en 2020, 22 y 23 por 100 en Francia y Alemania, respectivamente, y nada menos que un 33 por 100 en Suecia).

Es visible en esta nueva estructura, por otro lado, la mayor importancia ahora del grupo de ocupaciones técnicas y de apoyo profesional en países de amplia base industrial, como Alemania, Francia, e Italia. Se trata de una categoría donde en cierto modo se refleja la sofisticación de los procesos productivos, entre otros factores por la digitalización, con un progresivo incremento de demanda de trabajo en ella y descenso en las tradicionales categorías de especialistas de planta y operadores. En España, pese a su incremento en perspectiva de largo plazo, no llegaba al 12,5 por 100 del total del empleo, frente a más del 20 por 100 en Alemania, Suecia y Francia y al 18 por 100 en Italia.

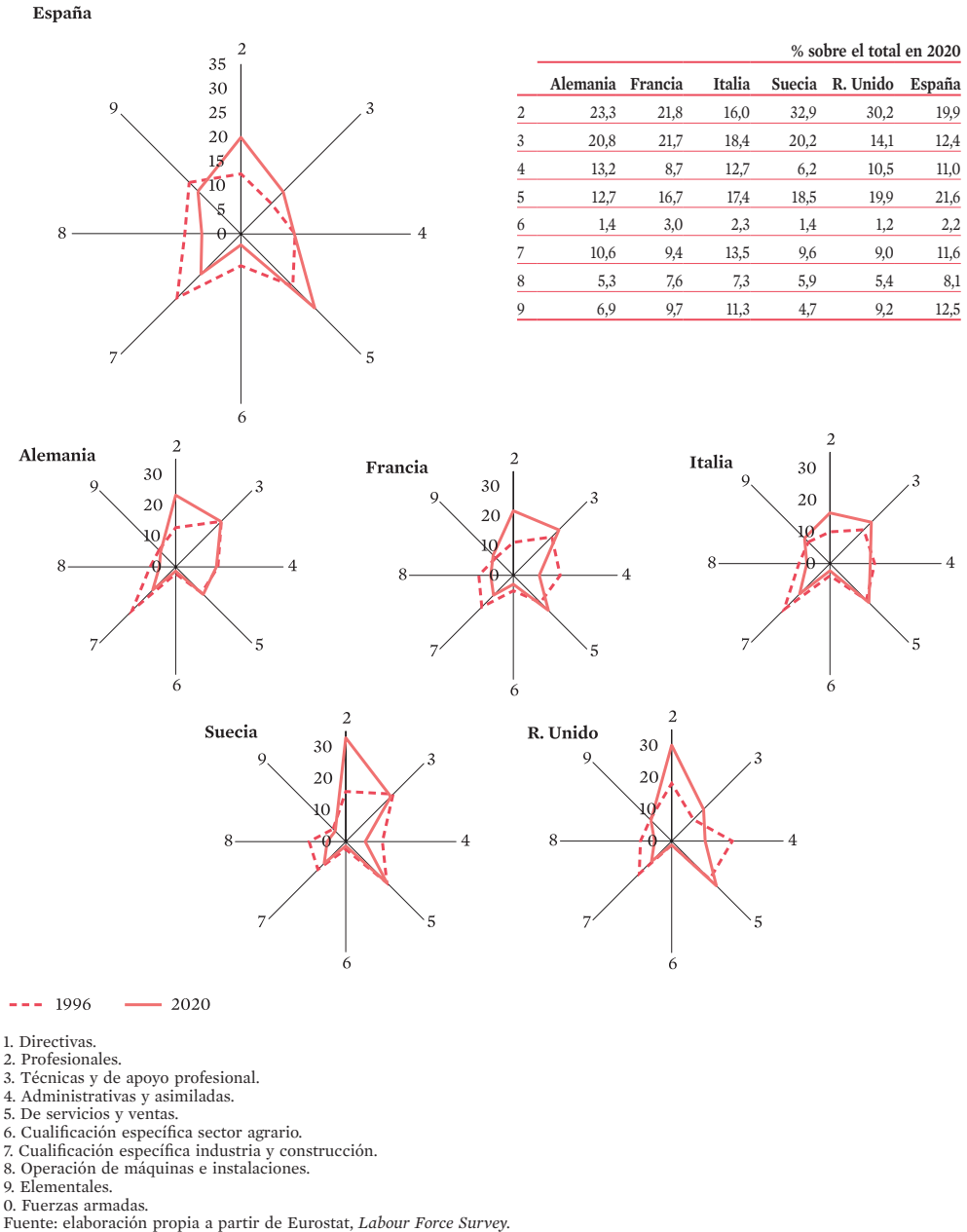
Se alude a todo ese cambio y a la peculiar posición española porque, como se acaba de decir, el trazado de las caídas en el empleo en 2020 apunta a un amplio volumen de empleo ubicado en ocupaciones que han de asumir fuertes transformaciones (y algunas desaparecerán) como consecuencia del proceso de digitalización, de manera que sobre ellas no solo habría golpeado la pandemia, sino que además resultan más vulnerables y requerirán un importante esfuerzo de adaptación ante la transición digital, en especial a través de la formación.

*Ocupaciones vulnerables
en servicios*

De hecho, en el detalle de 2020 puede verse que la concentración de las pérdidas fue muy notable en el grupo de ocupaciones relacionadas con servicios que, como antes

45 Así se recogió ya en el capítulo II de esta Memoria correspondiente al año 2017. Véase Memoria CES 2017 (págs. 334-336)

GRÁFICO II-15. EMPLEO POR OCUPACIONES EN VARIOS PAÍSES EUROPEOS, 1996 Y 2020
(Porcentajes sobre el total por ocupaciones excepto grupo 1-directivos; medias anuales)



se explicó, requieren proximidad o cercanía entre cliente y proveedor para su prestación, en especial los de restauración. Pero también en las ocupaciones de ventas no a distancia (con o sin establecimiento), incluyendo representación comercial y similares,

los servicios personales y de cuidados a las personas, los trabajos administrativos de cara al público, los de caja y taquilla, y otros similares.

Se trata de un conjunto muy amplio, con 4,4 millones de personas ocupadas en 2019 y donde, con una caída del 7 por 100, se perdió un total algo por encima de 300.000 en 2020. De ellas, 180.000 correspondieron a la restauración, tanto de propietarios como de asalariados; y cerca de otros 80.000 a las personas dedicadas a las ventas no a distancia. Estas ocupaciones evidentemente se vieron muy afectadas por las restricciones sobre distancia física y aforo, pero una buena parte de ellas se ubicaba en empresas muy pequeñas, con escasa capitalización y un futuro incierto tras la generalización del uso de las grandes plataformas digitales por los consumidores finales, que alcanza ya no solo al comercio online, sino también a la restauración y a otros servicios personales.

El descenso del empleo en estas ocupaciones en el año 2020 fue más intenso entre las mujeres (un 7,7 por 100, frente a un 5,8 por 100 en los varones). Esto se debió a su vez al mayor impacto sobre el empleo femenino en dos grupos, personas asalariadas en la restauración, por un lado, y dependientes de comercio, por otro. En el primero las mujeres perdieron más de 100.000 empleos, un 22 por 100, y los varones 67.000, un 16 por 100. En el segundo, la pérdida fue de 38.000 mujeres, un 6 por 100, frente a una anecdótica alza en los varones; y ello asociado al impacto en el comercio minorista especializado⁴⁶, una actividad con un porcentaje muy mayoritario de mujeres en el total de su empleo, tanto asalariado como por cuenta propia.

La segunda gran caída del empleo se dio en las ocupaciones asociadas a cualificaciones intermedias de tipo específico, en la industria y la construcción: del orden de 100.000 personas ocupadas menos, en torno a la mitad en categorías de la construcción e industriales y la otra mitad en trabajos de operación de maquinaria e instalaciones. En el primer caso, las pérdidas se concentran en empleos de soldadura, montaje de estructuras y similares en sectores industriales, y en los del grupo específico de industrias de madera, textil, confección, cuero y calzado. En el segundo, en los trabajos de conducción de vehículos y manejo de material móvil, aunque también en operación de instalaciones fijas. Todo un conjunto de ocupaciones donde la automatización asociada a la transición digital señala mayores riesgos y necesidades de adaptación.

Es importante subrayar, por último, en asociación con empleos más vulnerables donde tuvo menor alcance la batería de medidas de contención del empleo, el fuerte descenso en el grupo de ocupaciones elementales, donde

*Ocupaciones vulnerables
en la industria*

*Ocupaciones elementales:
las más expuestas*

46 Vestido, calzado, cosmética e higiene, relojería y joyería, farmacia, artículos médicos y ortopédicos. El cálculo con microdatos EPA para 2021 arroja un 75 por 100 de mujeres en el total del empleo.

CUADRO II-7. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2019-2020

(Miles de personas y variación en miles y en porcentuales, medias anuales. Clasificación Nacional de Ocupaciones de 2011)

	Ambos sexos		Varones	Mujeres
	2019-2020		2019-20	2019-20
Grupos y categorías CNO	2020	Miles	%	%
1. Directores y gerentes	761,9	-19,4	-2,5	-5,0
2. Técnicos y profesionales, científicos e intelectuales	3.703,8	38,3	1,0	0,1
21. Profesionales de la salud	798,6	50,6	6,8	7,7
22. Profesionales enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	856,0	-18,5	-2,1	0,0
23. Otros profesionales de la enseñanza	216,3	-16,0	-6,9	-11,7
24. De las ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	562,7	-1,1	-0,2	1,2
25. Del Derecho	223,2	-3,9	-1,7	-4,0
26. Especialistas en organización de AAPP y empresas; y en la comercialización	484,9	31,0	6,8	4,6
27. Profesionales de las tecnologías de la información	202,9	7,5	3,8	2,3
28. Profesionales en ciencias sociales	204,4	-8,2	-3,9	-14,8
29. Profesionales de la cultura y el espectáculo	154,8	-3,3	-2,1	-11,5
3. Técnicos; profesionales de apoyo	2.153,9	32,9	1,6	1,4
31. Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	335,7	11,6	3,6	2,0
32. Supervisores ingeniería de minas, industria y construcción	124,8	18,5	17,4	21,6
33. Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas	137,9	3,3	2,5	-8,5
34. Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas	84,2	13,4	18,9	17,2
35. Representantes, agentes comerciales y afines	593,7	-16,8	-2,8	-2,5
36. Profesionales apoyo a gestión administrativa; técnicos de FCSE	307,4	21,4	7,5	8,8
37. Prof. apoyo servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines	278,3	-19,7	-6,6	-5,7
38. Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	291,8	1,1	0,4	1,1
4. Empleados contables, administrativos y otros de oficina	2.023,1	-20,3	-1,0	-2,8
E. Sin atención al público	1.101,7	-6,9	-0,6	-1,0
F. Con atención al público	921,3	-13,5	-1,4	-5,7
5. Trab. Servicios de restauración, ventas, personales y protección	4.098,0	-306,7	-7,0	-5,8
50. Camareros y cocineros propietarios	233,4	-11,8	-4,8	-1,6
51. Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	721,7	-169,1	-19,0	-15,7
52. Dependientes en tiendas y almacenes	866,9	-35,0	-3,9	1,0
53. Comerciantes propietarios de tiendas	337,5	-14,6	-4,1	-5,4
54. Vendedores (excepto en tiendas y almacenes)	116,4	-21,8	-15,8	-22,6
55. Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	163,8	-1,9	-1,1	-3,8
56. Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	458,3	-8,2	-1,8	6,7
57. Otros trabajadores de los cuidados a las personas	317,9	-19,0	-5,6	2,5
58. Trabajadores de los servicios personales	439,4	-16,9	-3,7	-0,9
59. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	442,6	-8,4	-1,9	-3,2
6. Cualificados sector primario	423,4	-17,7	-4,0	-3,5

CUADRO II-7. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2019-2020 (continuación)

(Miles de personas y variación en miles y en porcentuales, medias anuales. Clasificación Nacional de Ocupaciones de 2011)

Grupos y categorías CNO	Ambos sexos		Varones	Mujeres
	2019-2020	2019-20	2019-20	2019-20
	2020	Miles	%	%
7. Cualificados en industria y construcción (excepto operadores)	2.135,2	-46,6	-2,1	-2,3
<i>K. Cualificados construcción, excepto operadores</i>	854,3	-26,5	-3,0	
<i>L. Cualificados industrias manufactureras, excepto operadores</i>	1.280,8	-20,2	-1,6	-0,5
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	1.476,3	-55,4	-3,6	-3,9
9. Ocupaciones elementales	2.312,7	-183,8	-7,4	-7,3
91. Empleados domésticos	382,9	-45,8	-10,7	
92. Otro personal de limpieza	658,3	-60,4	-8,4	-9,5
93. Ayudantes de preparación de alimentos	148,9	-14,2	-8,7	-2,4
94. Recogedores de RSU, vendedores callejeros y otras elementales servicios	158,2	-3,2	-2,0	-2,7
95. Peones agrarios, forestales y de la pesca	351,9	-6,8	-1,9	-3,8
96. Peones de la construcción y de la minería	121,5	-23,4	-16,1	
97. Peones de las industrias manufactureras	198,1	-21,1	-9,6	-3,5
98. Peones del transporte, descargadores y reponedores	292,8	-9,0	-3,0	14,6

Nota: no se detallan categorías donde las evoluciones se alejan poco de la evolución general en su grupo. Asimismo, no se consignan variaciones por sexo en los casos donde se detectan posibles problemas de significación.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

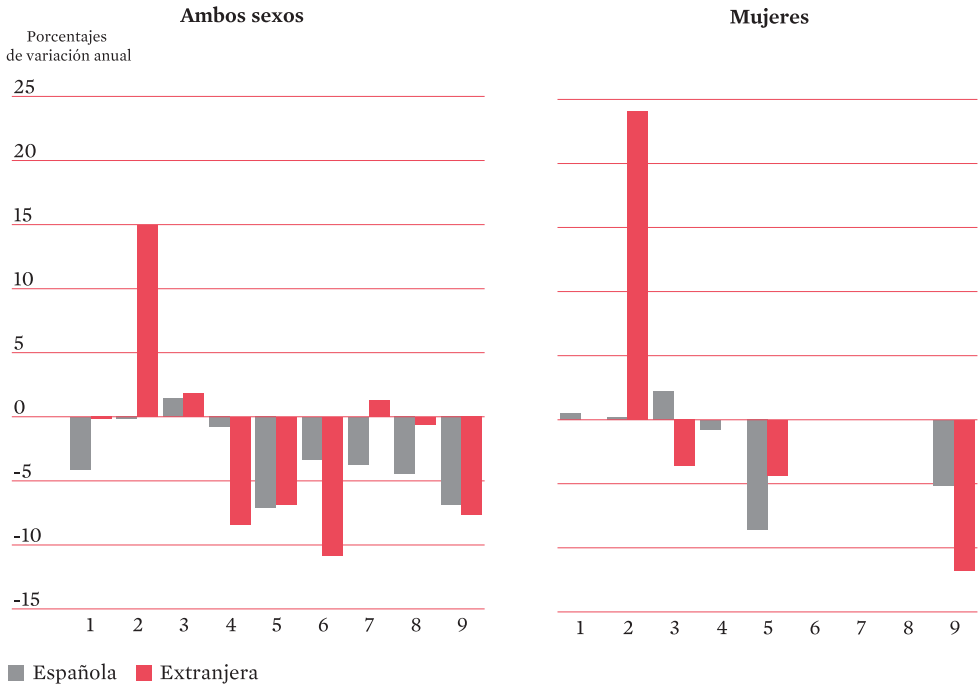
se perdieron más de 180.000 empleos. Más de la mitad de ellos correspondió a ocupaciones relacionadas con empleo doméstico (46.000 personas menos, en número redondos) y con otro personal de limpieza (60.000 menos). Este descenso afectó relativamente más a las mujeres, que son una parte muy mayoritaria de esos grupos, y en especial a las mujeres extranjeras. No obstante, hay un dato muy destacable, en sentido contrario, en esta perspectiva: el empleo en las ocupaciones profesionales de alta cualificación correspondió en buena parte a mujeres extranjeras, que concentraron el alza en las profesiones sanitarias.

1.2.4. Situaciones profesionales. Impacto sobre el empleo temporal

La caída del empleo a raíz de la pandemia se centró en el grupo asalariado del sector privado y en los empleadores, en ambos casos más pronunciadamente en el sexo femenino, mientras que, en el otro extremo, se dio un apreciable crecimiento de la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores autónomos y de los asalariados en el sector público, también más favorable (si bien de forma ligera) para las mujeres (cuadro II-8).

GRÁFICO II-16. CAMBIO EN EL EMPLEO POR OCUPACIONES Y NACIONALIDAD, TOTAL Y MUJERES, 2019-2020

(Promedios anuales. Porcentajes y miles de personas, Clasificación Nacional de Ocupaciones de 2011)



Grupos CNO	Variación anual en miles de personas			
	Ambos sexos		Mujeres	
	Esp.	Extrj.	Esp.	Extrj.
Total	-520,4	-79,0	-234,2	-33,0
1	-29,0	-0,1		
2	-5,9	30,0	4,0	23,1
3	28,6	2,4	16,2	-2,1
4	-15,0	-9,9		
5	-248,7	-47,9	-180,2	-17,3
6	-12,9	-5,1	-3,6	
7	-67,7	3,7	-4,7	
8	-58,4	-1,1	-9,6	
9	-113,2	-51,4	-47,0	-47,3

1. Directores y gerentes.
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales.
3. Técnicos; profesionales de apoyo.
4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina.
5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores.
6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero.
7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores).
8. Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores.
9. Ocupaciones elementales.

Nota: no se consignan variaciones por sexo en los casos donde se detectan posibles problemas de significación.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La pérdida de empleadores recogida en la EPA que se acaba de referir se corresponde con la caída (3,3 por 100) del número de empresas que, como se recogió en el capítulo I de esta Memoria, se traduce en cerca de 45.000 menos, mayoritariamente micropymes. Pero también al trasvase al grupo de empresarios sin asalariados, pues la delicada situación de este tipo de empresas muy pequeñas se tradujo en la pérdida de alguno de sus asalariados (y también, de modo visible, en el menor número de personas que trabajaban como ayudas familiares en ellas).

El trasvase entre empleadores y otras categorías de empleo por cuenta propia

CUADRO II-8. EMPLEO POR SITUACIONES PROFESIONALES, 2019-2020

Sexo y situación profesional	2019	2020	2019-20	
			Miles	%
Ambos sexos	19.779,3	19.202,4	-576,9	-2,9
• Trabajador por cuenta propia	3.101,0	3.084,8	-16,2	-0,5
Empleador	954,7	887,7	-67,0	-7,0
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.045,5	2.104,5	59,0	2,9
Miembro de una cooperativa	25,5	22,3	-3,2	-12,5
Ayuda en la empresa o negocio familiar	75,3	70,2	-5,1	-6,8
• Asalariados: total	16.670,5	16.109,1	-561,4	-3,4
Asalariado sector público	3.222,5	3.297,5	75,0	2,3
Asalariado sector privado	13.448,0	12.811,6	-636,4	-4,7
Varones	10.745,6	10.429,7	-315,9	-2,9
• Trabajador por cuenta propia	2.041,7	2.021,4	-20,3	-1,0
Empleador	666,4	621,0	-45,4	-6,8
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	1.324,1	1.353,0	28,9	2,2
Miembro de una cooperativa				
Ayuda en la empresa o negocio familiar	35,9	33,7	-2,2	-6,1
• Asalariados: total	8.698,6	8.403,5	-295,1	-3,4
Asalariado sector público	1.414,5	1.445,9	31,4	2,2
Asalariado sector privado	7.284,0	6.957,6	-326,4	-4,5
Mujeres	9.033,7	8.772,7	-261,0	-2,9
• Trabajador por cuenta propia	1.059,3	1.063,4	4,1	0,4
Empleador	288,3	266,7	-21,6	-7,5
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	721,4	751,5	30,1	4,2
Miembro de una cooperativa				
Ayuda en la empresa o negocio familiar	39,4	36,5	-2,9	
• Asalariados: total	7.972,0	7.705,6	-266,4	-3,3
Asalariado sector público	1.808,0	1.851,6	43,6	2,4
Asalariado sector privado	6.164,0	5.854,0	-310,0	-5,0

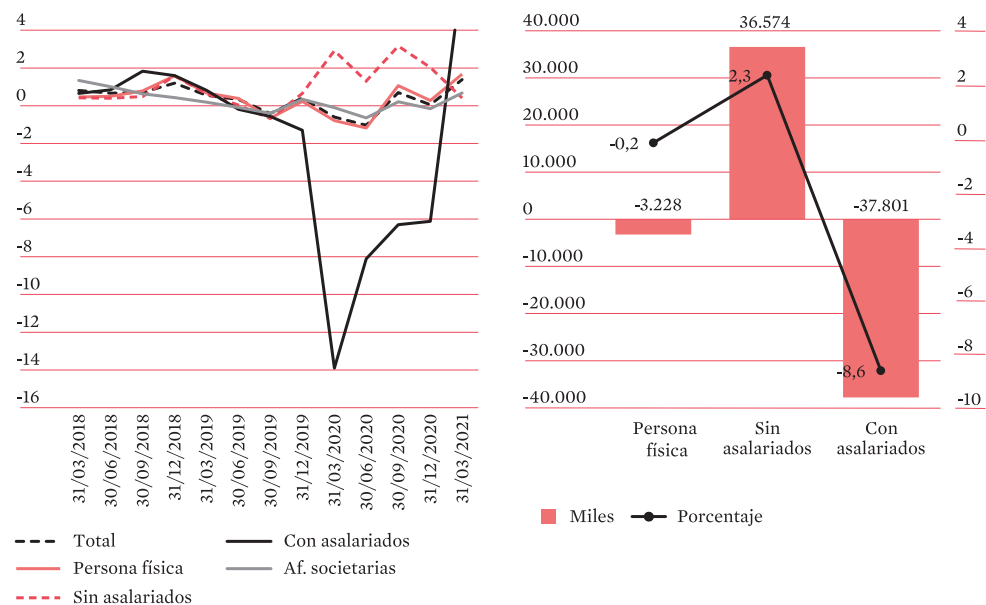
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Los datos correspondientes a los «autónomos propiamente dichos», es decir, a las personas físicas afiliadas en el correspondiente régimen de la Seguridad Social cuyo encuadramiento corresponde al trabajo por cuenta propia en una actividad económica o profesional, permiten corroborar ese trasvase, en 2020, entre empleadores y empresarios sin asalariados (gráfico II-17). El menor número medio de autónomos con asalariados fue, efectivamente, casi igual que el alza en el quienes no tenían personal a su cargo, con un perfil a lo largo del año en el que no se volvió a cifras positivas tras el abrupto descenso en marzo (14 por 100 menos que en el mismo mes del año anterior). El retroceso en el total de empleo asalariado por cuenta de este colectivo fue casi un 11 por 100, 98.000 personas menos, en números redondos, que en 2019.

El sentido de trasvase de esos movimientos se reafirma, por otra parte, con la atención al curso evolutivo de los distintos grupos de trabajo autónomo, donde se observa que el total permaneció en tasas de variación ligeramente negativas en los trimestres más afectados por la crisis sanitaria, volviendo a datos positivos desde septiembre. El resto de personas encuadradas en el RETA, compuesto básicamente por afiliaciones que podrían calificarse de societarias (socios en general, miembros de órganos de administración o familiares de socios) apenas perdió 1.800 afiliados, un 0,2 por 100, en el conjunto del año, volviendo a datos de crecimiento ya en el último trimestre.

GRÁFICO II-17. TRASVASE ENTRE TRABAJO AUTÓNOMO CON Y SIN PERSONAS ASALARIADAS A SU CARGO A RAÍZ DE LA PANDEMIA, 2020

(Izquierda: porcentajes de variación interanual en cada periodo, datos a último día del trimestre. Derecha: variación media anual en miles de personas y en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con MITES, Personas físicas trabajadoras por cuenta propia afiliadas a la Seguridad Social. Varios trimestres.

Aquí es importante evaluar el efecto protector, o de contención, que habrían tenido para el trabajo autónomo las medidas de apoyo puestas en marcha a lo largo de 2020 y ya en 2021. Estas medidas se instrumentaron a través de distintas fórmulas, desde líneas de financiación en condi-

*Efecto de las medidas
extraordinarias para
el trabajo autónomo*

ciones ventajosas y avales públicos para créditos, moratorias para deudas fiscales y de seguridad social, hasta ayudas directas, entre ellas para contribuir al pago de salarios y cotizaciones sociales de los empleados. Y, sobre todo, con una prestación extraordinaria por cese de actividad, incluyendo exención de cuotas, que fue ampliando su plazo y eventualmente su cobertura potencial, incluso ya en 2021, con sucesivas prórrogas y modificaciones, desde su sentido inicial de protección frente al cierre total decretado en el primer estado de alarma a uno más amplio, en función de criterios más relajados en umbrales de pérdida de ingresos, compatibilización con trabajo por cuenta ajena, etc.

Aunque esa protección extraordinaria se tratará en el capítulo III de esta Memoria, cabe recordar ahora que, de acuerdo con el balance anual de AMAT (Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, que fueron las entidades a través de las que se gestionó el abono en la mayoría de los casos), el acumulado anual de solicitudes de prestaciones reconocidas en los distintos programas asociados a ella fue de 1,99 millones, con un gasto aproximado de 5.000 millones de euros. La mayor parte correspondió a la prestación extraordinaria por cese de actividad como consecuencia del cierre obligado durante el confinamiento, con 1,48 millones de prestaciones reconocidas y un importe total de 3.758 millones de euros.

La intensidad efectiva de la protección no fue muy elevada, pues sobre todo inicialmente tuvo un límite temporal muy estricto (tres meses en el mejor de los casos) por el 70 por 100 de la base reguladora, y después más prolongado, pero solo hasta el 50 por 100 de esta. De hecho, el cociente entre solicitudes aprobadas y cuantías es del orden de 2.500 euros por prestación en el total del año, aunque a ello habría que añadir los importes por exoneración de cuotas.

Parece en todo caso que la suma de medidas habría tenido un efecto significativo en el empleo por cuenta propia, con una menor caída y una más rápida detención de las pérdidas que en los asalariados: la serie de afiliación en estos últimos acumuló caídas de más del 4 por 100 entre abril y julio de 2020 y de más del 2 por 100 desde entonces hasta febrero de 2021, mientras que la cuenta propia bajó menos, en torno al 2 por 100, en abril y mayo, y recogió descensos progresivamente menos pronunciados desde entonces, con algunos meses donde incluso se recogieron ligeros crecimientos. De cualquier forma, se trata de medidas de contención, pues el que por ahora no se hayan perdido más afiliaciones en el RETA no predica la sostenibilidad de las actividades de este tipo de trabajo —y desde luego del empleo de las personas encuadradas— si siguen repercutiendo sobre ellas diferentes problemas y pérdidas como consecuencia

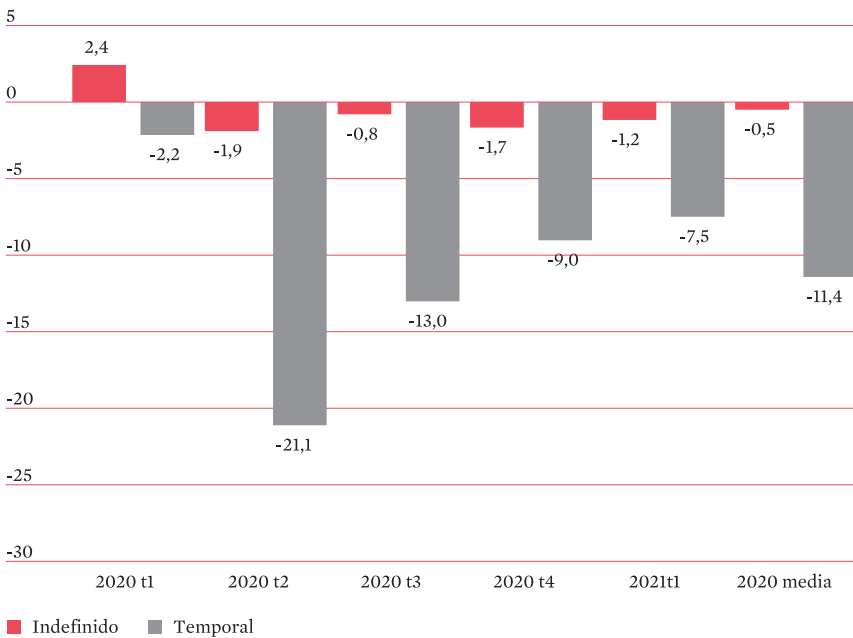
de la crisis sanitaria, que lleva ya algo más de año desde su inicio y todavía no se ha terminado de superar.

Asalariados: la caída se concentró en los temporales

Volviendo al empleo asalariado, donde —como ya se ha dicho— recayó el grueso del impacto de la pandemia, los datos medios de 2020 indican que el mayor efecto negativo correspondió al de carácter temporal (gráfico II-18). En

GRÁFICO II-18. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL EMPLEO ASALARIADO POR TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2020

(Porcentajes de variación interanual por tipo de contrato, trimestres y media anual. Cuadro *pro memoria* con volumen anual en miles de personas y tasa de temporalidad en cada sector)



Asalariados tipo contrato (Miles)	2019	2020	2019-20
Total			
Indefinido	12.293,6	12.232,3	-61,3
Temporal	4.376,9	3.876,9	-500,0
Tasa temp. %	26,3	24,1	-2,2
Sector privado			
Indefinido	9.962,5	9.860,6	-101,9
Temporal	3.485,5	2.951,0	-534,6
Sector público			
Indefinido	2.331,1	2.371,6	40,6
Temporal	891,4	925,9	34,5
Tasa temp. %	27,7	28,1	0,4

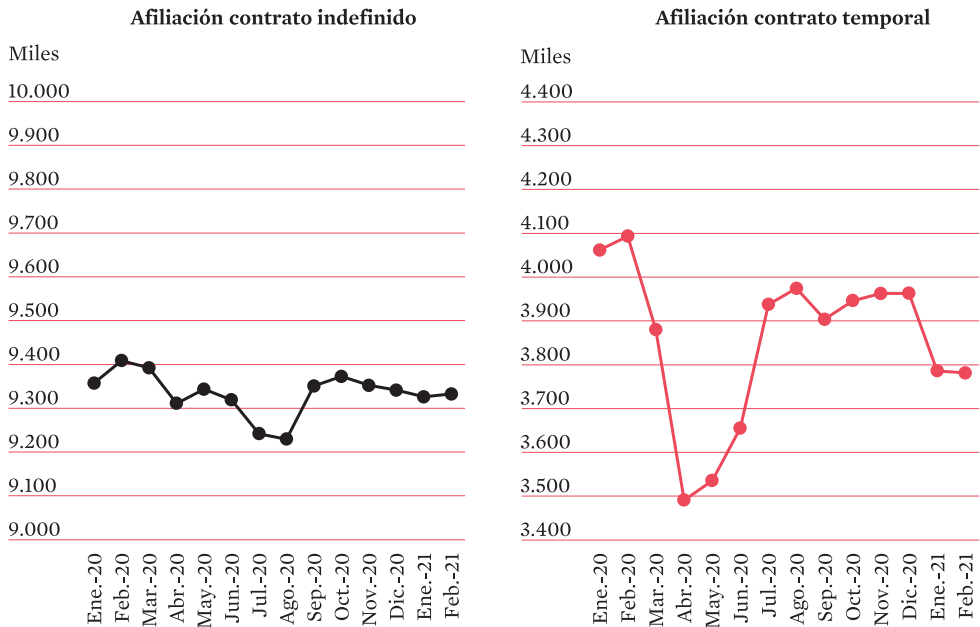
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

media anual, este perdió un 11,4 por de su número de asalariados, con 500.000 personas menos que en 2019, mientras el indefinido dio un descenso muy moderado, un 0,5 por 100, en torno a 60.000 personas menos. En los sucesivos trimestres de la EPA las pérdidas en el empleo temporal se fueron aminorando en 2020, aunque sin lograr frenar completamente la fuerza de la caída, como muestra que todavía en el último trimestre de 2020 el descenso de los temporales fuese un 9 por 100, y todavía un 7,5 por 100 en el primero de 2021.

Los resultados fueron, por otro lado, muy distintos atendiendo al sector público y privado, pues en el primero crecieron tanto los temporales como los indefinidos (3,9 y 1,7 por 100, respectivamente), mientras que en el segundo se recogieron considerables pérdidas en ambos casos, aunque desde luego más intensas en los temporales (un 15,3 por 100, más de medio millón de empleos perdidos). Esto elevó nuevamente la tasa de temporalidad en el sector público, donde se situó ya en un 28,1 por 100, y redujo la tasa de temporalidad en el sector privado, hasta el 23 por 100. Este es el valor más bajo desde del inicio, en 1987, de la serie de empleo temporal en la EPA. Un fuerte descenso que, como ocurrió en 2008-2009, obedece a la rapidez de la caída del empleo temporal en las crisis, lo que impide valorarlo como un hecho positivo.

El curso mensual de las afiliaciones al régimen general por tipo de contrato en 2020 (gráfico II-19) muestra, con mayor claridad que los trimestres de la EPA, cómo

GRÁFICO II-19. AFILIACIÓN AL RÉGIMEN GENERAL POR TIPO DE CONTRATO, 2019-2020
(Medias mensuales, miles de personas, y variaciones interanuales en miles)



Fuente: elaboración propia a partir de Seguridad Social, Estadísticas de Afiliación.

la pandemia afectó relativamente menos al empleo indefinido a lo largo de todo el año, y cómo el impacto negativo sobre el empleo temporal fue muy acusado, pero también circunscrito al primer momento de la crisis sanitaria, hasta el verano (aunque también en los primeros meses de 2021). Este comportamiento apunta, de hecho, a la labilidad de ese empleo, que cayó en más de 600.000 personas en solo dos meses para crecer posteriormente en más de 500.000 también en solo otros dos, y perder después 200.000 después de la Navidad. Esto tiene que ver, como luego se verá, con un comportamiento aún más sesgado hacia contratos de muy corta duración para cubrir las necesidades concretas de mano de obra a lo largo del año, probablemente impulsado por la fuerte incertidumbre sobre el horizonte de superación de la crisis sanitaria. Cabe anticipar aquí que, pese a esta, se celebraron 15,3 millones de contratos de trabajo nuevos en 2020 (de un total registrado de 15,9 millones), el 22,1 por 100 de ellos temporales con una duración de una semana o menos.

La crisis sanitaria también impactó relativamente más en el empleo a tiempo parcial, que se redujo, en media, cerca de un 7 por 100, según datos de la EPA para 2020. En el grupo asalariado del sector privado, que compone la mayor parte del total en este tipo de jornada, el descenso fue todavía mayor, cerca del 9 por 100: unos 210.000 empleos menos, tres cuartas partes de los cuales correspondieron

*Apreciable caída
en el tiempo parcial*

CUADRO II-9. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL EMPLEO POR TIPO DE JORNADA, TOTAL Y ASALARIADO, 2020

(Miles de personas, medias anuales. Variación anual en miles y en porcentajes)

	2020					2019-2020			
				Total		Tiempo completo		Tiempo parcial	
Sexo y situación profesional	Total	Tiempo completo	Tiempo parcial	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Ambos sexos									
Total empleo	19.202,4	16.505,3	2.697,1	-576,9	-2,9	-377,4	-2,2	-199,5	-6,9
Asalariado del sector privado	12.811,6	10.616,1	2.195,5	-636,4	-4,7	-426,3	-3,9	-210,1	-8,7
Involuntariedad (%)			52,2						-2,2 pp
Hombres									
Total empleo	10.429,7	9.729,3	700,4	-315,9	-2,9	-268,1	-2,7	-47,8	-6,4
Asalariado del sector privado	6.957,6	6.428,5	529,1	-326,4	-4,5	-271,7	-4,1	-54,7	-9,4
Involuntariedad (%)	60,0								+0,4 pp
Mujeres									
Total empleo	8.772,7	6.776,1	1.996,7	-261,0	-2,9	-109,3	-1,6	-151,6	-7,1
Asalariado del sector privado	5.854,0	4.187,7	1.666,3	-310,0	-5,0	-154,6	-3,6	-155,4	-8,5
Involuntariedad (%)			49,5						-3,1 pp

Fuentes: INE, Encuesta de Población Activa y Eurostat, *Labour Force Survey* (involuntariedad).

al sexo femenino. Entre las mujeres asalariadas, la caída del tiempo parcial aportó el 50 por 100 al descenso total del empleo en 2020, muy por encima de su peso en este (un 30 por 100 en el año anterior).

El recurso al tiempo parcial como medida de contención del empleo no parece tener, por otro lado, reflejo en estos datos, en primer lugar porque los ERTE se sustanciaron fundamentalmente como suspensiones temporales de empleo y solo en una minoría como reducciones de jornada, pero también porque el tiempo parcial se asocia a ciertos sectores y ocupaciones, precisamente entre los más afectados por la crisis sanitaria, y a una elevada frecuencia de temporalidad (un 44,6 por 100 al final de 2019), lo que habría propiciado su rápida caída en el contexto de la pandemia.

1.2.5. Los flujos de entrada y salida en el empleo

La crisis sanitaria supuso una fuerte disrupción en los flujos de entrada y salida en el empleo, toda vez que los cierres de la actividad distorsionaron el ritmo (y posiblemente también las propias vías «institucionales», o mecanismos concretos a través de los que se formalizan esos movimientos) y el volumen de entradas y salidas del empleo⁴⁷, en general mucho menores que en el año anterior.

No obstante, cabe señalar algunos datos clave de estos flujos en 2020, aunque se opte por dejar para más adelante una valoración más ajustada de las causas, y las consecuencias, de su concreto comportamiento en el año. En primer lugar, se generó un número todavía notablemente alto de contratos de trabajo, aunque muy inferior al de años inmediatamente anteriores (cuadro II-10).

En total se registraron 15,9 millones de contratos, cerca del 82 por 100 de ellos en dos grandes modalidades temporales, obra o servicio y eventual, con descensos relativos muy parecidos en todas las modalidades y duraciones, de manera que no hubo cambios significativos en la estructura general. El peso de los contratos indefinidos se mantuvo en torno a un 10 por 100, pero el número de nuevos se situó por debajo del millón por primera vez desde 2014.

De igual forma, se mantuvo un número todavía elevado de altas, sobre todo sucesivas, en los distintos regímenes de afiliación a la Seguridad Social. Sólo en el Régimen General, que acumula la mayor parte de la afiliación, el total anual de altas en 2020 ascendió a 17,3 millones, y el de bajas a 17,7 millones.

En un año marcado por la destrucción de empleo, esto habla de frecuente entrada y salida y en el empleo, tanto a través de los ERTE y otros instrumentos de contención como a través de la contratación, con una clara mayoría de contratos temporales, que es lo que se conoce como rotación.

47 Además de ello, los datos habituales para el análisis de estas vías también sufrieron cambios de formato, algunos de ellos de calado, retrasos y otras vicisitudes, dificultando atender a la propia comparación de los resultados de 2020 con los de años anteriores.

CUADRO II-10. CONTRATOS DE TRABAJO REGISTRADOS EN 2020

(Total y por grandes modalidades, acumulados anuales en miles)

	Contratos indefinidos					Contratos temporales					
Total contratos	Total	Iniciales	Conversiones		Total	Obra o servicio	Eventual	Interinidad	Formación	Prácticas	Otros
Número de contratos (miles)											
2019	22.512,2	2.159,4	1.323,9	835,5	20.352,9	8.193,2	10.342,0	1.555,4	39,4	82,5	140,4
2020	15.944,1	1.545,6	936,5	609,1	14.397,5	6.241,1	6.777,2	1.188,7	24,6	51,4	114,4
Variación anual (%)											
2019	1,0	-5,5	-8,5	-0,3	1,7	-1,0	5,2	-0,9	-25,4	-23,1	-18,1
2020	-29,2	-28,4	-29,3	-27,1	-29,3	-23,8	-34,5	-23,6	-37,5	-37,7	-18,5
Peso sobre el total (%)											
2019	100,0	9,6	5,9	3,7	90,4	36,4	45,9	6,9	0,2	0,4	0,6
2020	100,0	9,7	5,9	3,8	90,3	39,1	42,5	7,5	0,2	0,3	0,7

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos, vol II, datos anuales.

Los contratos siguieron siendo cortos (gráfico II-20): el 66 por 100 de los eventuales se registró inicialmente por un mes o menos de vigencia; pero, además, el 40 por 100 por una semana o menos. En otras grandes figuras temporales, en particular la obra o servicio, lo más frecuente siguió siendo la duración indeterminada, asociada de hecho a su propia naturaleza, pero dentro el millón largo de contratos de esta modalidad donde sí se recogía una duración concreta, el 48 por 100 tuvo una duración de una semana o menos.

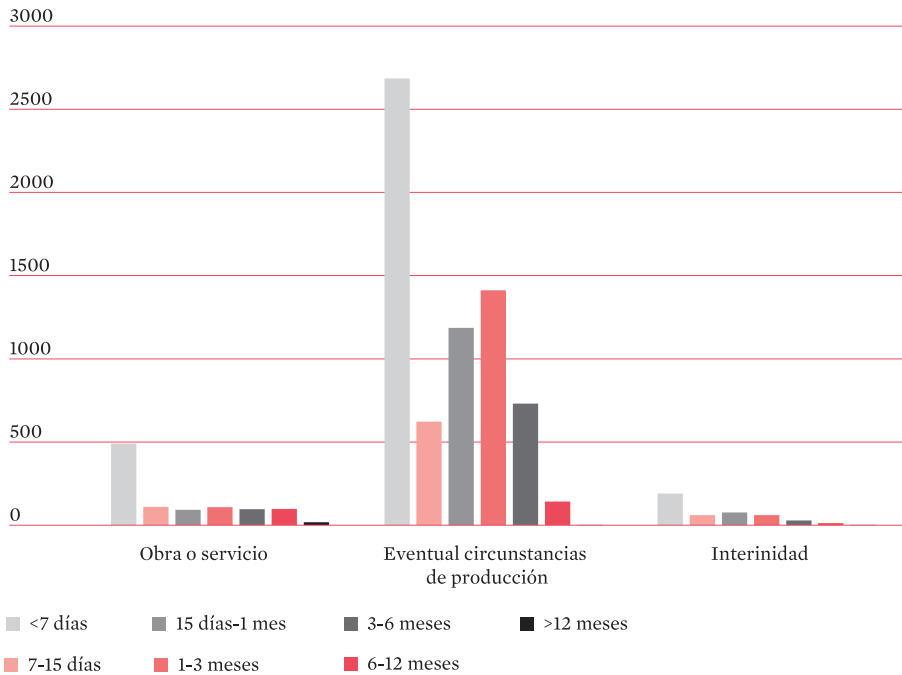
Pero estas cifras son similares a las de años anteriores, de manera que no serían tanto reflejo de una nueva estrategia, ajustada a la elevada incertidumbre del contexto económico, como de la continuidad de una tendencia que no parece obedecer a una concreta racionalidad económica.

En segundo lugar, las salidas del empleo hacia el desempleo (cuadro II-11) se incrementaron, en especial por fin de contrato, en el momento inicial de la crisis sanitaria, como consecuencia de la pandemia, cuyo primer impacto comportó una fuerte caída del empleo temporal. Posteriormente, el volumen de salidas fue menor, y en el total de 2020 se recogió un claro descenso, tanto por el menor ritmo de contratación temporal desde mediados de marzo y hasta bien entrado el verano, como por el descenso en los despidos. Estos redujeron mucho su número total en 2020, un 68 por 100 los individuales y un 71 por 100 los colectivos, tanto por la acción protectora de los ERTE como por las restricciones excepcionales que se introdujeron para despedir, en los propios expedientes y en las medidas de apoyo al tejido empresarial y autónomo.

En tercer lugar, aunque probablemente sea uno de los hechos más relevantes, se produjo, gracias a una intensa labor de extensión y adaptación continua al contexto de la pandemia en la que hay que señalar el papel clave del diálogo y la concertación

GRÁFICO II-20. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN EN 2020: GRANDES MODALIDADES
(Miles de contratos en cada modalidad y tramo de duración. Solo vigencias determinadas)

Miles de contratos



Duración media en días	2007	2013	2018	2019	2020
Obra o servicio	91,9	53,7	53,1	54,1	71,5
Eventual circ. producción	65,5	43,9	43,0	43,5	43,8
Interinidad	35,5	26,5	30,3	31,4	36,0
Total contratos	78,6	53,3	52,2	49,1	52,9

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos, vol II, datos anuales.

social, un crecimiento extraordinario de los empleos cubiertos por los ERTE, dentro de los cuales se dio una amplia movilidad, no estrictamente de entrada y salida al empleo, pero sí al desempeño efectivo de este. Ello vino a introducir un nuevo elemento, de una naturaleza compleja y distinta, al propio análisis de los flujos.

Los movimientos de entrada y salida de los ERTE son cruciales para valorar la flexibilidad y capacidad de adaptación de estos mecanismos, y desde luego también para apreciar la viabilidad futura del empleo asociado a estos procedimientos. En este sentido, aunque se trata de un análisis complejo, que excede el sentido de este apartado, cabe apuntar que tras un primer momento de lógico predominio de las altas iniciales, en marzo y abril de 2020, con un pico posterior en octubre, coincidiendo con una nueva ola de contagios y con la introducción de una nueva regulación de los procedimientos,

CUADRO II-11. SALIDAS DEL EMPLEO AL PARO EN 2020, POR CAUSA

(Altas iniciales y sucesivas en prestación contributiva. Totales anuales y en los meses señalados)

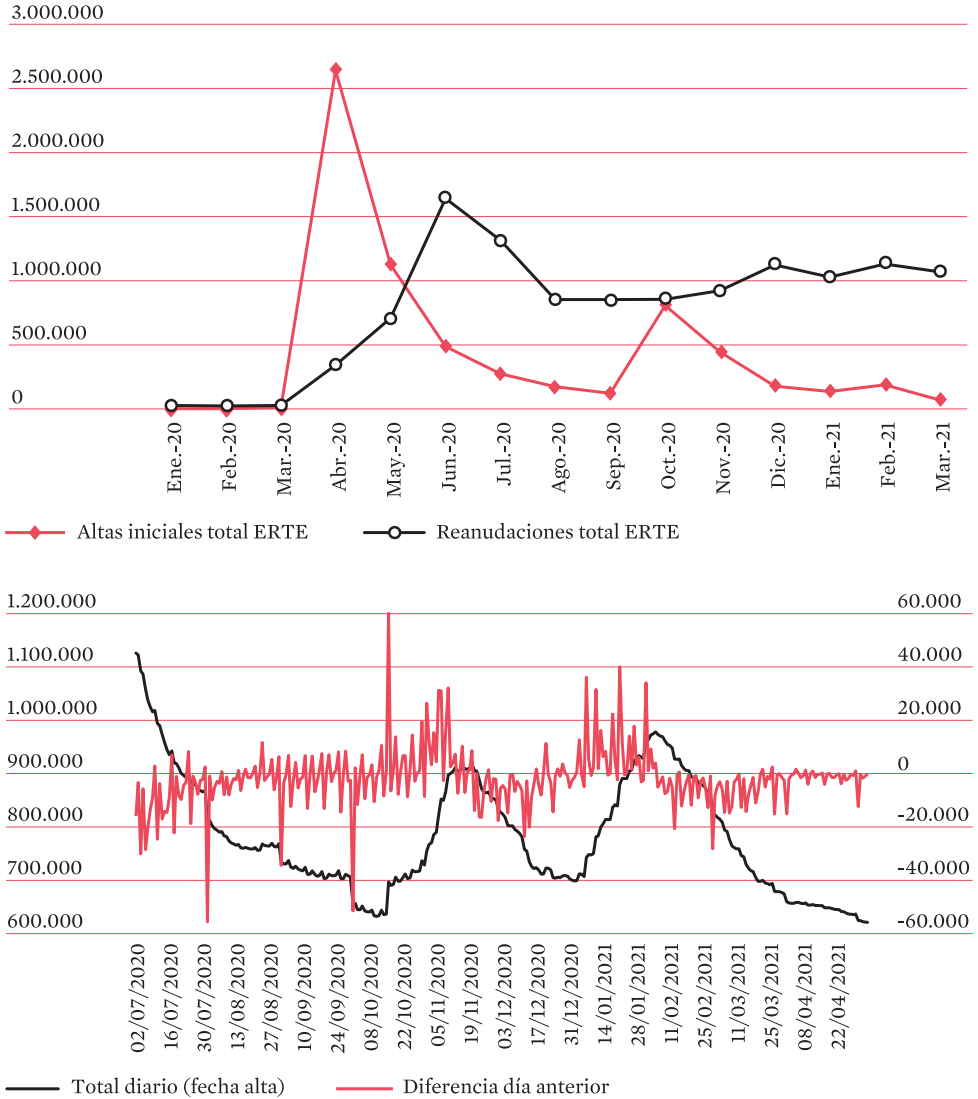
	2020			
Altas y reanudaciones que comportan salida del empleo (principales causas)	2019	2020	(Enero-marzo)	(Abril-diciembre)
Acumulados anuales				
Despido individual	508.749	164.145	27.348	136.797
Causa no especificada al SEPE	342.957	105.862	19.604	86.258
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	149.474	54.812	7.432	47.380
Resto despidos	16.318	3.471	312	3.159
Despidos colectivos	26.064	7.555	802	6.753
Finalización periodo de prueba	107.136	32.418	22.406	10.012
Finalización de contrato temporal	2.894.172	817.252	525.136	292.116
Total	3.536.121	1.021.370	575.692	445.678
% sobre total salidas				
Despido individual	14,4	16,1	4,8	30,7
Causa no especificada al SEPE	9,7	10,4	3,4	19,4
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	4,2	5,4	1,3	10,6
Resto despidos	0,5	0,3	0,1	0,7
Despidos colectivos	0,7	0,7	0,1	1,5
Finalización periodo de prueba	3,0	3,2	3,9	2,2
Finalización de contrato temporal	81,8	80,0	91,2	65,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: SEPE, Estadística de prestaciones por desempleo.

las reanudaciones de la prestación son, de lejos, en especial en los primeros meses de 2021, una situación muy frecuente. De igual forma, tras el momento inicial de irrupción de la crisis en 2020, cuando creció con fuerza la cobertura de los ERTE, y predominó un alto número de entradas diarias en el registro específico de la Seguridad Social para esta circunstancia, se produjeron, en especial desde el verano y hasta febrero de 2021, considerables fluctuaciones en el volumen de afiliación en ERTE, y también en el flujo diario, estimado a partir de la diferencia con el día anterior. Desde ese momento, sí parece clara una tendencia de salidas que podrían calificarse como «definitivas», y un volumen claramente menor y a la baja de personas inactivas por ERTE (gráfico II-21).

Esto indica que no hay muchas nuevas personas en estos procedimientos, pero al menos hasta marzo de 2021 todavía era visible un alto número de entradas y salidas del empleo (estrictamente hablando, en la prestación por desempleo o, en su caso, en la clave asociada a afiliación en inactividad por ERTE). Asimismo, la diferencia entre el total de personas distintas que percibieron la prestación por ERTE COVID en algún momento de cada mes y el número de ellas con clave de inactividad en la afiliación en ese mismo mes indica un considerable flujo de entradas y salidas: en marzo de

GRÁFICO II-21. MOVIMIENTOS DE ENTRADA Y SALIDA ASOCIADOS A LOS ERTE EN 2020 Y 2021
 (Superior: altas iniciales y reanudaciones de la prestación por ERTE en 2020 y hasta marzo de 2021. Acumulados mensuales.
 Inferior: datos diarios total y diferencia día anterior de afiliación con clave de inactividad por ERTE en julio 2020-abril 2021)



Fuentes: Altas: SEPE, Estadística de prestaciones por desempleo. Movimientos diarios: datos específicos proporcionados por la TGSS a los interlocutores sociales a 7 de mayo de 2021.

2021, el SEPE dio un total de 1.026.061 perceptores de ERTE COVID mientras que la Seguridad Social dio una media de 736.850 con clave de inactividad por esa misma situación; esto implica que hubo volúmenes importantes de salidas y entradas, en este caso, de personas distintas.

Las cifras posteriores apuntan a que ese volumen de movimientos habría respondido a la irrupción de sucesivas oleadas de contagios en el curso de la pandemia, que vinieron dificultando, al menos desde el fin de la campaña de navidad y hasta marzo de 2021, la vuelta a una actividad económica y laboral más cercana a la normalidad.

Es preciso vigilar, en todo caso, su evolución en un plazo algo más largo, pues puede ser también un síntoma de problemas para superar efectivamente las dificultades en ciertas empresas, donde la crisis estaría virando hacia un carácter estructural, porque su prolongación termina por generar problemas de esta naturaleza. La concentración de los efectos negativos sobre el empleo en unas pocas actividades económicas, la de los ERTE en esas mismas actividades, y la presencia en ellas de un apreciable volumen de empleos vulnerables frente a las grandes transiciones, ecológica y digital, que presiden las perspectivas de la economía a medio plazo, impulsan a seguir introduciendo, como ya se ha empezado a hacer, medidas e instrumentos de políticas activas para mejorar significativamente las opciones de todo ese empleo.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

El análisis de la política de empleo en 2020 debe atender, necesariamente, a la situación y graves consecuencias que ha provocado la pandemia en el mercado de trabajo. La irrupción de la pandemia concentró el esfuerzo realizado por la política de empleo en reforzar la red de seguridad y protección social para las personas trabajadoras en el contexto de las medidas para proteger el tejido productivo y el empleo.

En este sentido, cabe recordar que la Ley de Empleo define la política de empleo⁴⁸ como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y a la reducción y debida protección de las situaciones de desempleo. Los instrumentos con que cuenta para hacerlo son, así, la intermediación laboral, las políticas activas de empleo y la coordinación entre estas últimas y la protección económica frente al desempleo.

De hecho, la necesidad de articular mecanismos de protección de la actividad y el empleo en el contexto de la pandemia se concentró en las políticas de mantenimiento del empleo a través de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE)⁴⁹,

48 Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

49 Un análisis más detenido de este instrumento se realiza en los apartados 2.1.2 y 2.3.1 de este mismo capítulo.

que han actuado, y siguen actuando, como mecanismo de ajuste a raíz de la pandemia —mediante la suspensión temporal o la reducción de jornada— asegurando, además, la garantía de rentas para los trabajadores y trabajadoras afectados por estos, resultando un instrumento determinante para proteger el empleo en esta circunstancia excepcional al contribuir a minimizar el impacto de la pandemia sobre empresas y personas trabajadoras. Adicionalmente, las medidas adoptadas reforzaron también el sistema de protección frente al desempleo e incluyeron subsidios extraordinarios para determinados colectivos.

Así, el tradicional análisis de las políticas activas de empleo resulta ciertamente complejo en 2020, ya que el despliegue de medidas activas quedó relegado en los momentos iniciales a un segundo plano ante las políticas de mantenimiento del empleo y protección. Sin embargo, una vez superado el impacto inicial⁵⁰, las políticas activas de empleo son el instrumento más adecuado para lograr de cara a la recuperación el encaje entre la oferta y la demanda de trabajo e impulsar la mejora de la empleabilidad y afrontar así los efectos más negativos del empleo en el medio plazo, tanto en determinados grupos de población —personas jóvenes y desempleo de larga duración—, como en algunos sectores productivos más sensibles a las restricciones a la movilidad adoptadas a lo largo del año.

Las consecuencias de la pandemia han puesto de manifiesto la necesidad de contar con una política activa capaz de atender las necesidades de intermediación, mejora de la empleabilidad e inserción en el mercado laboral, lo que si bien es una oportunidad para articular un sistema ágil y eficiente de políticas activas, capaz de responder a las demandas del tejido productivo, también es un reto que requiere plantear un nuevo diseño de forma que puedan desplegar todo su potencial. Ello requerirá, probablemente, como luego se verá en el apartado dedicado al análisis del gasto, un fuerte aporte adicional al esfuerzo presupuestario que se viene destinando a las políticas activas, insuficiente tras la reducción sufrida en los años posteriores a la anterior crisis, para atender a un volumen de población activa más elevado, mayor que en la crisis anterior, donde la formación deberá ocupar un papel fundamental para proveer las necesidades de recualificación de un volumen importante de personas en ERTE e impulsar la adaptación digital, insistiendo a su vez en la necesidad de reconsiderar el elevado peso de los estímulos a la contratación en el conjunto de instrumentos de políticas activas.

Por otro lado, la interpretación de los datos de balance del año debe realizarse con la cautela requerida en el contexto de la pandemia identificando, más que la evolución de los datos de realización en un año atípico, las líneas de actuación más relevantes que han caracterizado un ejercicio en el que, además, los servicios públicos de empleo se han enfrentado a muchas dificultades para poder desempeñar su trabajo.

50 Cabe recordar que las previsiones sobre la recuperación de la actividad están sujetas a una elevada incertidumbre y, por tanto, el impacto en términos globales podría ser aún más acusado e incluso duradero en términos de destrucción de tejido productivo y empleo.

En aras de garantizar un enfoque integrador de la política de empleo, este apartado debe entenderse de forma complementaria con la regulación del mercado de trabajo que se aborda en este mismo capítulo, y las medidas de protección y soporte de rentas que se abordan detalladamente en el capítulo III.

1.3.1. Novedades y debates en las políticas activas en España

Así, este apartado recogerá las novedades en la respuesta de las políticas activas de empleo en el contexto de la pandemia, que supuso la reconstrucción del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para el ejercicio y la adecuación de la implementación de otros planes plurianuales como el Plan de Choque por el Empleo Joven o el Plan Reincorpora-t, pero también la reflexión sobre el papel de las mismas y la necesidad de un cambio de enfoque en el esquema actualmente vigente, en el que sobre la base de una financiación suficiente, se logren los objetivos de realizar una intermediación ágil y efectiva, identificar las necesidades del tejido productivo y dotar a las personas de la formación y cualificaciones necesarias para promover su inserción y estabilidad laboral, impulsar la participación laboral de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo; y, todo ello, en el marco del diálogo social y en colaboración con las comunidades autónomas, que tienen asumidas las competencias de gestión, en aras de alcanzar la máxima eficiencia.

Asimismo, la pandemia ha puesto en evidencia las dificultades de la actuación de los servicios públicos de empleo (SPE), que requiere abordar sin demora tanto la necesaria modernización y suficiencia de recursos, humanos y técnicos de los SPE como el papel de la colaboración público privada.

Por otro lado, como parte del debate sobre un nuevo diseño de las políticas activas, se recogerán también las conclusiones y recomendaciones de la evaluación realizada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre los incentivos al empleo y autoempleo como continuación del ejercicio de evaluación de las políticas activas de empleo realizado el año anterior, que puede servir de marco para el diseño de un nuevo sistema de incentivos.

El papel de las políticas activas de empleo resulta fundamental como instrumento para lograr, ante la crisis generada por el COVID-19, la adecuación entre la oferta y la

*Retos y desafíos
de las políticas activas
de empleo*

demanda de trabajo y la mejora de la empleabilidad pero, además, adquiere una nueva dimensión en el contexto de la recuperación económica, con el fin de articular medidas que contribuyan, por un lado, a revertir el incremento del desempleo a causa de la pandemia y, por otro, a favorecer

la adaptación a los cambios que está experimentando el tejido productivo con una mejora de las competencias y cualificación.

Y ello, especialmente, en algunos colectivos que ya se enfrentaban con anterioridad a dificultades en su participación en el mercado laboral, como el de jóvenes —con

tasas de desempleo elevadas, predominio de la contratación temporal y experiencia laboral mínima o incluso nula—, y el de personas desempleadas de larga duración, con menores posibilidades de reincorporación al mercado de trabajo en el corto plazo, y a los que se suman ahora los trabajadores y trabajadoras de determinadas actividades, principalmente de servicios que, dado el impacto sectorial asimétrico de la crisis, requieren de medidas de recualificación y adaptación específicas para su reinserción en el mercado laboral.

En este sentido, existe un amplio consenso sobre el papel que deben desempeñar las políticas activas de empleo en la actualidad y el margen de maniobra que hay para mejorar su diseño y lograr mejores resultados a medio plazo. De hecho, el CES ha venido reiterando en sucesivas Memorias la necesidad de contar con un sistema de evaluación planificado, estructurado y exhaustivo de las actuaciones desarrolladas, más allá de las evaluaciones parciales de algunas actuaciones o de las evaluaciones de cumplimiento realizadas en el marco de los programas europeos, que permita contrastar su eficacia y eficiencia tanto en términos de objetivos logrados como de impacto a medio plazo sobre las personas beneficiarias y el mercado de trabajo, detectando asimismo las limitaciones y debilidades que le impiden lograr plenamente sus fines.

La pandemia ha hecho aún más visibles los problemas que caracterizan a las políticas activas de empleo; entre otros, limitada dotación presupuestaria, insuficiente capital humano para poder realizar una intermediación efectiva y personalizada, concentración de las actuaciones en bonificaciones a la contratación, carácter generalizado de muchas acciones sin un enfoque personalizado, falta de atención a las necesidades y requerimientos del tejido productivo, insuficiente vinculación entre políticas activas y de protección, falta de una adecuada conexión con el sistema educativo y formativo y de una apropiada configuración de la colaboración público-privada, evaluación de gestión y realización, pero no de resultado e impacto sobre las personas y su situación laboral, y falta de coordinación entre el SEPE y los SPE autonómicos, así como con los servicios sociales.

Más allá del refuerzo del gasto destinado a políticas activas de empleo, afrontar estas debilidades supondría adoptar medidas tanto en el diseño de las políticas activas como en la propia ejecución de las medidas. En el diseño, equilibrando el esquema de instrumentos disponibles, con un mayor esfuerzo del gasto en orientación y formación. En la ejecución, a través de las vías más adecuadas, destacando dos elementos centrales: el refuerzo de los servicios de mercado de trabajo y la atención individualizada debe acometerse, entre otras, con una mayor dotación de plantillas cualificadas para la orientación y especializadas en la búsqueda de empleo y la formación, por su parte, implantando metodologías de detección y provisión adecuada de necesidades formativas. Todo ello con una colaboración y coordinación ágil y efectiva entre todos los agentes implicados y sin obviar la necesidad de una evaluación continuada y sistemática de todas las actuaciones realizadas para poder determinar su impacto.

En este sentido, un nuevo esquema de políticas activas debe incorporar el potencial que supone la digitalización, tanto en la actuación de los servicios públicos de empleo como en determinadas actuaciones que pueden ofrecer mejores resultados a partir de técnicas innovadoras como el uso del *big data* para casar oferta y demanda y perfilado estadístico en la intermediación laboral, pero también en la adquisición de competencias digitales o en el propio modo de impartición de la formación, *online*, que puede adquirir un mayor peso en relación a la formación presencial.

Además, se ha hecho evidente la necesidad de articular medidas que vinculen la garantía de protección del sistema y el impulso de la activación mediante instrumentos integrales de respuesta a la situación y necesidades de los distintos colectivos en el mercado de trabajo. Si bien durante la crisis las personas en ERTE se han visto favorecidas por esta vinculación al incluirlas específicamente como colectivo prioritario en las acciones formativas, y en años anteriores ya se habían puesto en marcha algunas medidas en esta línea como las dirigidas al colectivo de desempleo de larga duración, sería conveniente generalizar esta vinculación entre activación y protección.

La irrupción de la pandemia y la adopción de paquetes de respuesta desde los Estados miembros obligó a reorientar los documentos estratégicos de actuación para incorporar dichas medidas. En este contexto, el Programa Nacional de Reformas (PNR) enviado en mayo a la Comisión se enmarcaba en la situación generada por la pandemia e incluía un amplio programa de medidas para hacer frente a la crisis sanitaria, económica y social; en el ámbito específico de las políticas activas de empleo, incorporaba las actuaciones contempladas en el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) que también se había reorientado para incluir las actuaciones específicas adoptadas en el contexto de la pandemia.

En las recomendaciones formuladas por la Comisión en su Informe país⁵¹ y aprobadas por el Consejo Europeo⁵² se señalaba, en este ámbito, la necesidad de respaldar el empleo mediante medidas encaminadas a preservar los puestos de trabajo, incentivos eficaces a la contratación y el desarrollo de las cualificaciones. Las medidas de mejora de la empleabilidad (con formación y recualificación) e inserción eficaz (a través de una intermediación adecuada y estímulos a la contratación) se revelan así como los instrumentos necesarios para lograrlo.

Por otro lado, las medidas de empleo dirigidas a la población joven se englobaban en el marco de la Garantía Juvenil (GJ). La implantación de esta GJ en los Estados

El marco europeo de respuesta a la pandemia como referencia

51 Comisión Europea, *Informe sobre España 2020*, SWD (2020) 508 final, de 26 de febrero.

52 Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España, COM (2020) 509 final, de 20 de mayo.

miembros había resultado, como había señalado la Comisión⁵³, una medida importante para combatir el desempleo juvenil, aunque algunas deficiencias, como su insuficiente financiación y la necesidad de adecuarse a las especificidades de cada Estado miembro, unido a la falta de información cualitativa sobre las actuaciones realizadas, le impedían desplegar todo su potencial. La necesidad de transformar este instrumento, coyuntural en sus inicios, en uno de carácter permanente y dotarlo de estabilidad para combatir el desempleo juvenil estructural, que se agudizaba ante la crisis generada por la pandemia, se tradujo en un paquete de apoyo al empleo juvenil⁵⁴, que culminó con el refuerzo de la Garantía Juvenil, que debería desplegarse a nivel nacional en todos los Estados miembros para alcanzar su mayor efectividad.

En España, la respuesta a la pandemia desde las políticas activas de empleo se concentró en dos momentos distintos del año: el primero con algunas medidas urgentes en los primeros momentos de la pandemia ante las restricciones derivadas del estado de alarma, y el segundo, a partir del último trimestre del año, en el que el despliegue de las políticas activas cobró un nuevo protagonismo con la necesidad de replantear el esquema de estas para lograr mayor efectividad y contribuir a la recuperación de la actividad y el empleo.

Las políticas activas de empleo en la pandemia

La declaración del estado de alarma⁵⁵ y consiguiente restricción de la movilidad limitaron la posibilidad de prestar atención presencial al colectivo demandante de empleo por parte de los SPE, estatal y autonómico y ello hizo necesario articular mecanismos de simplificación de procedimientos y agilización de la gestión, con un refuerzo de la atención telefónica e implantación de sistemas de cita previa online⁵⁶.

En estos primeros momentos, se adoptaron en el ámbito concreto de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dos medidas concretas; por un lado, la desafectación con carácter temporal y extraordinaria de la cuota de formación, que podía destinarse a la financiación de prestaciones y acciones del sistema de protección por desempleo o a programas que fomentasen la contratación de personas desempleadas

53 Comisión Europea, *The Youth guarantee and Youth Employment Initiative: three years on*, COM (2016) final y Parlamento Europeo, *Informe sobre la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil en los Estados miembros*, [2017/2019(INI)], 21 de diciembre de 2017.

54 Comisión Europea, *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación*, COM (2020) 276 final, de 1 de julio de 2020. Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil que sustituye la Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil 2020/C 372/01. El paquete de medidas dirigidas a los jóvenes también incluía una propuesta sobre educación y formación profesional que se materializó en la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre la Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia.

55 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

56 Disposición adicional 4.ª del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.

o les ayudasen a recuperar el empleo⁵⁷ y, por otro, la adopción de medidas tendentes a favorecer una regulación más flexible de la formación posponiendo la formación presencial e impulsando la formación *online*⁵⁸.

También, con el fin de asegurar el mantenimiento de la actividad agraria durante la vigencia del estado de alarma, se promovió la contratación temporal de empleo en el sector con medidas extraordinarias de flexibilización del empleo de carácter social y laboral, permitiendo la compatibilidad con las prestaciones por desempleo⁵⁹.

Además, en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada el 1 de abril de 2020, en la que se debía haber aprobado el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2020, se acordó posponer su aprobación y reconstruirlo con el objetivo de reformular, seleccionar y definir actuaciones concretas ante la necesidad de adaptarse al contexto de la pandemia, incluyendo servicios y programas concretos a partir de algunas iniciativas inspiradoras adoptadas por los SPE en el contexto del COVID-19.

El rediseño del PAPE se enmarcaba además en el contexto, más general, de reorientación ante una situación extraordinaria, de otros documentos estratégicos de carácter anual como el PNR⁶⁰ que, en el ámbito del empleo, se centra en los programas de mantenimiento de empleo y las políticas de protección al desempleo, medidas que, por otra parte, encuentran su reflejo en la respuesta de la Unión Europea a la pandemia, que había articulado, como se ha señalado anteriormente, el programa SURE para apoyar los programas de regulación temporal de empleo de los Estados miembros⁶¹.

Tras la finalización del estado de alarma se adoptaron algunas medidas específicas en el ámbito de las políticas activas tanto para gestionar la recuperación de la actividad formativa presencial en la formación profesional para el empleo⁶² como para incentivar

57 Disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

58 Resolución de 15 de abril de 2020, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establecen, en su ámbito de gestión, medidas extraordinarias para hacer frente al impacto del COVID-19 en materia de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, con el fin de dar respuesta a la contención en el ámbito educativo y de la formación, establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que afectaba también a la actividad formativa presencial en el ámbito de la formación profesional para el empleo.

59 Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario.

60 Gobierno de España, *Programa Nacional de Reformas 2020*, presentado el 1 de mayo de 2020. El 1 de abril de 2020, la Comisión Europea, había actualizado sus orientaciones para la elaboración de los PNR permitiendo a los Estados miembros la revisión de su contenido e incorporación de las medidas adoptadas para afrontar los retos socioeconómicos derivados de la crisis, más allá de los retos que ya habían sido identificados en el *Informe país* remitido en febrero. Véase Comisión Europea, *Informe sobre España 2020*, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, SWD (2020) 508 final, de 26 de febrero de 2020.

61 Véase el apartado 1.1.2 sobre la respuesta de la Unión Europea a la pandemia en este mismo capítulo.

62 Resolución de 1 de junio de 2020, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se adoptan medidas para la recuperación de la actividad formativa presencial en la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, en el marco de la implementación del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

la creación directa de empleo⁶³ con la concesión directa de subvenciones a determinadas entidades para la contratación de desempleados y para programas de formación y programas mixtos de formación-empleo o la ejecución de los Planes de empleo de Ceuta y Melilla. Además, en el marco del Plan Integral de Empleo de Canarias 2020, se incluyeron medidas para la defensa del empleo sobre la base del carácter ultraperiférico de la región y el mayor impacto de la pandemia por ser el turismo su actividad principal, entre ellas planes de formación específicos para los sectores más afectados por la crisis del COVID-19 (turismo, transporte o comercio), o de carácter intersectorial como formación en idiomas y competencias digitales.

En el ámbito específico de la formación profesional para el empleo cabe destacar tres decisiones adicionales relevantes en el contexto de la pandemia. La primera, a raíz del III Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE)⁶⁴ suscrito en septiembre de 2020⁶⁵, que definía a las personas trabajadoras en situación de ERTE como un colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación profesional para el empleo, reconociendo la importancia de vincular las políticas de protección y activación para dotar de las competencias necesarias y lograr una vuelta al trabajo efectiva⁶⁶.

La segunda fue, en el marco del Plan de Impulso al Turismo para apoyar al sector, la aprobación de un plan de formación profesional específico⁶⁷, que perseguía tres objetivos: mejorar las competencias y cualificación de las personas trabajadoras, optimizando su empleabilidad, contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas, favoreciendo la reactivación del sector y fomentar nuevas formas de turismo nacional e internacional, impulsando la transformación y digitalización —a través del Plan Digitalízate— y minimizar el impacto de la crisis.

Por último, se adoptó un Plan de Impulso a la Formación Profesional del Trabajo Autónomo y la Economía Social, novedoso en su dimensión y dotación, al ser la primera vez que se abordaba fruto del diálogo social, con el fin de diseñar acciones formativas más adecuadas a la realidad de estos colectivos.

63 Real Decreto 664/2020, de 14 de julio, por el que se regula la concesión directa de determinadas subvenciones en el ámbito del empleo y de la formación profesional para el empleo, para el ejercicio presupuestario 2020. Extracto de la Resolución de 17 de agosto de 2020, del SEPE, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones en el ámbito de colaboración con órganos de la AGE que contraten trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social y Extracto de la Resolución de 8 de septiembre de 2020, del SEPE, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, en el ámbito exclusivo de gestión del citado Servicio, de proyectos en colaboración con órganos y organismos de la AGE.

64 Para un mayor detalle, véase en este mismo capítulo, apartado 2.1.2.

65 Disposición adicional 3.ª del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, convalidado por el Congreso de los Diputados el 15 de octubre.

66 Según Fundae, al cierre de esta Memoria anual, casi un millón de personas en ERTE había accedido ya a formación profesional para el empleo.

67 El Plan se desarrollaría conjuntamente entre los Ministerios de Trabajo y Economía Social e Industria, Comercio y Turismo, a partir de 2021, para lo cual se dotaba con 40 millones de euros pudiéndose acoger al mismo 70.000 trabajadores del sector.

Pero, sobre todo, fue en el último trimestre del año cuando se empezó a plantear con mayor énfasis la reflexión sobre el papel de las políticas activas de empleo de cara al futuro, en el contexto de la recuperación del empleo y la atención a una población desempleada, acrecentada con la pandemia —principalmente jóvenes, parados y paradas de larga duración, y personas trabajadoras de sectores especialmente afectados—.

En este contexto, el Consejo de Ministros aprobó el 20 de octubre el PAPE 2020 y se puso en marcha la Mesa de diálogo social para la reforma de las políticas activas de empleo, cuyo trabajo se ha venido centrando en el desarrollo del Real Decreto de programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, el Plan de Acción 2021-2027 de Garantía Juvenil Plus, la confección de la nueva Estrategia de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 y la Evaluación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017.

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) contiene los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral que desarrollan los SPE, estatal y autonómico, durante el año para avanzar en los objetivos recogidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE). La aprobación del PAPE 2020 que, tradicionalmente, se hace en los primeros meses del año, decidió posponerse ante la necesidad de reformularlo para incluir la respuesta a la situación generada por la pandemia, siendo finalmente aprobado en octubre.

Aprobación del Plan Anual de Política de Empleo 2020

La revisión del PAPE permitió incluir nuevas actuaciones para dar respuesta a la situación generada y eliminar otras consideradas prescindibles, por no haberse llegado a poner en marcha o no estar logrando los resultados. De hecho, entre sus objetivos se señalaba estaba la necesidad de adaptarse al contexto de la pandemia e incluir servicios y programas concretos que habían adoptado los SPE autonómicos y que estaban resultando efectivos. Esta era la principal novedad, al permitir adaptar los objetivos estratégicos definidos en la EEAE a la situación de crisis, y además, adecuar los indicadores para facilitar la rendición de cuentas, simplificando su cálculo y ajustando la definición a los fines de las políticas activas de empleo.

Las actuaciones finalmente definidas para 2020 fueron 696, un 9,2 por 100 más que el año anterior, de las que 60 eran programas y servicios comunes a todo el territorio, siendo el resto actuaciones propias, prestadas de forma exclusiva en su ámbito de actuación por alguno de los integrantes del SNE, generalmente, las comunidades autónomas⁶⁸. En este sentido, cabe recordar que, de forma complementaria, las comunidades autónomas y las entidades locales realizaron en el marco de sus programas propios y ante la necesidad de adoptar medidas de choque específicas

68 Del conjunto de actuaciones, 60 eran comunes a todo el territorio, 21 servicios y 39 programas, y el resto actuaciones propias, 88 servicios y 548 programas, respectivamente.

en sus territorios, numerosas actuaciones en el ámbito de las políticas activas, en muchos casos, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo (FSE), y en el marco de los acuerdos de concertación social alcanzados a lo largo del año⁶⁹.

Por otro lado, el planteamiento sobre el nuevo marco estratégico plurianual en el que se está trabajando al cierre de esta Memoria Anual incluye la reformulación de los objetivos e indicadores del PAPE para un mejor seguimiento de las políticas activas de empleo. Serán indicadores de proceso, esfuerzo y resultado, transparentes, simplificados y que respondan a criterios de análisis de eficacia, eficiencia, impacto, calidad y adecuación a los objetivos estratégicos, superando la concepción de indicadores para el reparto territorial de fondos⁷⁰. También se contempla la realización de un informe de evaluación de los planes anuales y, por tanto, del conjunto de la política de activación desarrollada por los SPE, estatal y autonómico⁷¹, en el marco del SNE.

Sería deseable, no obstante, que el objetivo de dicha evaluación fuese encaminado a determinar el impacto logrado en términos de empleo de las medidas adoptadas, incluyendo el detalle sobre el perfil de los beneficiarios, su situación laboral a medio plazo tras las atenciones recibidas o la actuación de los órganos responsables de las medidas adoptadas.

Todo ello permitiría superar el diseño del PAPE que ha caracterizado los últimos años, y que, como el CES ha venido señalando de forma recurrente en anteriores Memorias, se había configurado como un instrumento de gestión para el reparto territorial de fondos de las políticas activas de empleo a las comunidades autónomas y no como un plan estratégico de actuación que identificaba actuaciones concretas para dar respuesta a las necesidades detectadas en los distintos colectivos.

La dotación inicial del PAPE 2020 fue la misma que el año anterior, 5.794 millones de euros, dado que en el momento de su aprobación los Presupuestos Generales del Estado estaban prorrogados, pero la pandemia modificó las dotaciones y el trasvase entre distintas partidas de forma que el presupuesto definitivo fue de 4.990 millones de euros, de los 1.945 millones de euros (un 36 por 100) se distribuyeron a las comunidades autónomas para su gestión directa. Todo ello se analiza detenidamente en un apartado posterior referido al gasto en política de empleo.

La firma el 3 de julio de 2020 del Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo por parte del Gobierno y los interlocutores sociales recogió el compromiso de llegar a acuerdos amplios de país. Entre estos, se incluían algunos que se circunscribían en el marco de las políticas

*Debate abierto sobre
el futuro de las políticas
activas de empleo*

69 Véase, para un mayor detalle, en este mismo capítulo, el apartado 2.1.2 referido al diálogo social autonómico.

70 SEPE, *Seguimiento de las medidas adoptadas por el COVID-19*.

71 Cabe recordar, no obstante, que además de los programas y servicios recogidos en el PAPE, las comunidades autónomas desarrollan otras actuaciones en el marco de las políticas activas de empleo financiadas con recursos propios y que no se articulan en este.

activas de empleo o su implementación y constituían el respaldo para articular un nuevo enfoque de las políticas activas de empleo⁷²: la modernización de las políticas activas de empleo, la formación y recualificación de los trabajadores, especialmente en los sectores afectados por un proceso de reconversión o transformación acelerado por el COVID-19, el apoyo a la economía social y el sistema de cuidados, el apoyo al colectivo autónomo y el reforzamiento de los servicios públicos en los distintos niveles de la Administración, entre los que se sitúa el SEPE.

Por ello, a medio plazo, es necesario reformular el papel de las políticas activas para lograr una mayor efectividad convirtiéndose en decisivas en los próximos meses. Este cambio de enfoque debe perseguir que logren sus fines: casar la oferta y la demanda de trabajo, impulsar la adaptación y recualificación de los trabajadores y trabajadoras, y favorecer la incorporación laboral de los grupos de población con más dificultades de acceso al mercado de trabajo.

Ello ha sustentado la reflexión sobre qué instrumentos resultan más adecuados para lograr estos fines, tanto aquellos que han demostrado su eficacia y deben seguir formando parte del esquema existente como aquellos más novedosos o innovadores orientados a lograr cambios relevantes en la situación laboral de las personas trabajadoras, tanto ocupadas como desempleadas, en el mercado de trabajo. El objetivo es, en última instancia, que las políticas activas de empleo puedan desplegar toda su eficacia.

En este sentido, la evaluación que había realizado la AIReF en 2018⁷³ había avanzado algunas conclusiones sobre el funcionamiento de las políticas activas de empleo y planteado recomendaciones específicas de cambios y mejoras. Como ya se señaló detenidamente en la Memoria CES 2019⁷⁴, esta evaluación, que tenía carácter general, dado que ante la insuficiencia de datos solo se pudieron evaluar en profundidad dos programas, consideraba necesario realizar mayores esfuerzos para asegurar la efectividad de las políticas activas poniendo el foco en las necesidades de los desempleados y empresas y en la eficacia de los servicios prestados, así como en la mejora y calidad de los sistemas de información.

Por otro lado, la segunda evaluación sobre el SPE⁷⁵ realizada por la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE) señaló la necesidad de promover una mayor cooperación con los SPE de las comunidades autónomas de forma sistemática, con una planificación por hitos, el establecimiento de un repositorio de buenas prácticas, un intercambio sistemático de experiencias y análisis del mercado de trabajo con información fiable; todo ello con el fin de planificar de acuerdo a las necesidades detectadas entre los distintos SPE. Si bien algunas de estas actuaciones se han puesto

72 Véase apartado 2.1.2 en este mismo capítulo.

73 AIReF (2019), Evaluación del Gasto Público 2018. Proyecto 3. Programa Políticas Activas de Empleo.

74 Véase Memoria CES 2019, capítulo II, págs. 347-352.

75 Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2020.

en marcha en los últimos años —intercambio de buenas prácticas y experiencias— todavía queda margen para afianzar dicha cooperación de forma sistemática.

El momento para abordar esta reflexión sobre las políticas activas resultaba, además, oportuno, dado que en 2020 finalizaba la Estrategia Española de Activación para el empleo 2017-2020 y era necesario contar con una nueva Estrategia plurianual 2021-2024 (recuadro II-1) que guiase la actuación de las políticas activas en los próximos años.

Al cierre de esta Memoria anual, se está trabajando en la nueva Estrategia, y en paralelo en la evaluación de la anterior, sobre la base de cinco objetivos estratégicos para los que se constituyeron grupos de trabajo específicos con participación de las comunidades autónomas e interlocutores sociales: un enfoque centrado en personas y empresas en el horizonte de consensuarse en una carta de derechos subjetivos y servicios prioritarios, coherencia con la transformación productiva, orientación a resultados, mejora de las capacidades de los SPE y gobernanza y cohesión del SNE, al que se sumó también uno sobre políticas activas a favor de las personas con discapacidad. Un enfoque que requiere de continuidad en el tiempo y de la suma de esfuerzos y capacidades y colaboración de los servicios públicos de empleo con otras administraciones, entidades y empresas que prestan servicios para el empleo.

En cualquier caso, la reforma se debe enmarcar en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno remitido a la Comisión Europea en abril de 2021 como requisito previo para acceder a los fondos del *Next Generation EU*⁷⁶. Este plan recoge un programa de inversiones y reformas, sobre la base de las recomendaciones señaladas por la Comisión Europea en el Semestre Europeo, entre las cuales se ha venido incluyendo de forma reiterada la necesaria reforma de las políticas activas de empleo.

El plan señala el empleo como uno de los pilares para la recuperación. Se estructura en diez políticas palanca, entre las que se sitúa la *VIII: Una nueva economía de los cuidados y políticas de empleo*, que afecta directamente a la reforma planteada, concretada en el componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», que tiene tres líneas de actuación: atajar los problemas estructurales del mercado laboral, una reforma profunda de las políticas activas de empleo y el impulso a las políticas de inserción laboral articuladas en torno al despliegue del ingreso mínimo vital. No obstante, también hay otras acciones transversales con un importante impacto en el ámbito de las políticas activas, como «una administración para el siglo XXI» que englobaría la modernización del SEPE, o «educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades» que abarcaría a la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

76 Véase para un mayor detalle sobre el plan de recuperación europeo, capítulo I, apartado 2.2 y sobre el plan que España ha presentado a la Comisión Europea, capítulo I, apartado 3.2 y Gobierno de España, *España puede. Proyecto Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, octubre de 2020.

RECUADRO II-1. ELEMENTOS CLAVE EN LA NUEVA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2021-2024

1. La planificación, la gestión y la evaluación de las políticas activas de empleo a través de la nueva EEAE se debe apoyar en los principios de gobernanza y cohesión ya consolidados en el SNE.
2. El enfoque de las políticas activas de empleo y, por tanto, de la nueva Estrategia, debe ajustarse a su evolución como garantía de derechos subjetivos de las personas a través de procesos de apoyo y acompañamiento a lo largo de toda la vida laboral, tomando como referencia el «derecho al apoyo activo para el empleo» que prevé el Pilar social europeo.
3. Enfoque de las políticas activas de empleo centrado en las personas compatible con la atención prioritaria, también desde el punto de vista territorial y sectorial, de las personas más vulnerables y con la superación de cualquier circunstancia que dificulte la igualdad en el acceso al empleo.
4. La orientación personalizada de las políticas activas de empleo también debe basarse en un enfoque holístico, que tenga en cuenta el conjunto de circunstancias condicionantes del acceso y mantenimiento del empleo, ofreciendo atención integrada en forma de itinerarios que permitan combinar servicios y programas de activación en función de las necesidades concretas y de forma coordinada con las medidas de protección y de intervención social.
5. El enfoque de las políticas activas de empleo centrado en las personas requiere la continuidad en el tiempo, adaptando para ello los ciclos presupuestarios, y la accesibilidad (física y virtual) a los servicios. Implica también la suma de esfuerzos y capacidades, especialmente en un ámbito territorial concreto y debe estimular la colaboración de los SPE con otras Administraciones públicas y entidades que prestan servicios para el empleo.
6. La mejora de la eficacia de las políticas activas de empleo requiere la intensificación de las relaciones entre los SPE y las empresas, así como mejorar la vinculación de las políticas activas de empleo con los acuerdos fruto del diálogo social y la negociación colectiva.
7. Las políticas activas de empleo deben evolucionar en la autoexigencia de eficacia y eficiencia, orientándose hacia resultados mensurables a través de indicadores de esfuerzo e impacto, así como incorporar el análisis de satisfacción de personas y empresas beneficiarias y la comparación de resultados como instrumento de mejora y aprendizaje.
8. Las políticas activas de empleo deben ser coherentes con las decisiones estratégicas que se orientan hacia la transformación productiva, es decir, hacia la innovación y la sostenibilidad con actuaciones coherentes con la innovación, las energías limpias, la economía circular, la digitalización de actividades productivas o la potenciación de la economía de cuidados.
9. En el marco de la nueva EEAE, el impulso de las políticas activas de empleo se debe apoyar en la mejora de las capacidades y la transformación digital de los SPE, puesto que estos son los organismos directamente responsables de su diseño, planificación, y gestión.

Fuente: SEPE, Seguimiento de las medidas adoptadas por el COVID-19.

El conjunto de las inversiones, ya planteadas, van dirigidas a impulsar la atención a diversos colectivos: jóvenes, mujeres, parados y paradas de larga duración y personas

trabajadoras en ERTE con un impulso de la orientación y el emprendimiento, mayor acercamiento a las necesidades del sistema productivo y formación avanzada común para el personal del SNE con el fin de mejorar su intervención en el nuevo modelo.

La segunda evaluación sobre el SPE realizada por la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE) realizada en 2019 hacía referencia a la necesidad de reforzar el liderazgo del SEPE y el refuerzo de la calidad de sus actuaciones, a través de distintas propuestas: establecimiento de misión clara y principios de actuación, mecanismos efectivos de colaboración, sistemas de seguimiento de la ejecución óptimos, simplificación en el número de indicadores utilizados incorporando cualitativos, definición de objetivos cuantificables, intercambios de experiencias y buenas prácticas y comunicación fluida con seminarios y grupos de trabajo.

*La necesaria
modernización
de los servicios públicos
de empleo: un reto
agudizado durante
la pandemia*

Todo ello permitiría hacer un mejor seguimiento de la actividad realizada por los servicios públicos de empleo en términos de gestión y valorar su papel como facilitador de procesos, pero también para evaluar la acción y resultados de las políticas activas y contribuir al logro de sus objetivos. De forma específica, en relación con la intermediación y orientación laboral, señalaba también la conveniencia de establecer sistemas comunes de perfilado estadístico para mejorar el encaje entre la oferta y demanda. En este sentido, se está trabajando actualmente en el desarrollo de una herramienta de estas características que el SEPE pondrá a disposición de la red de orientación.

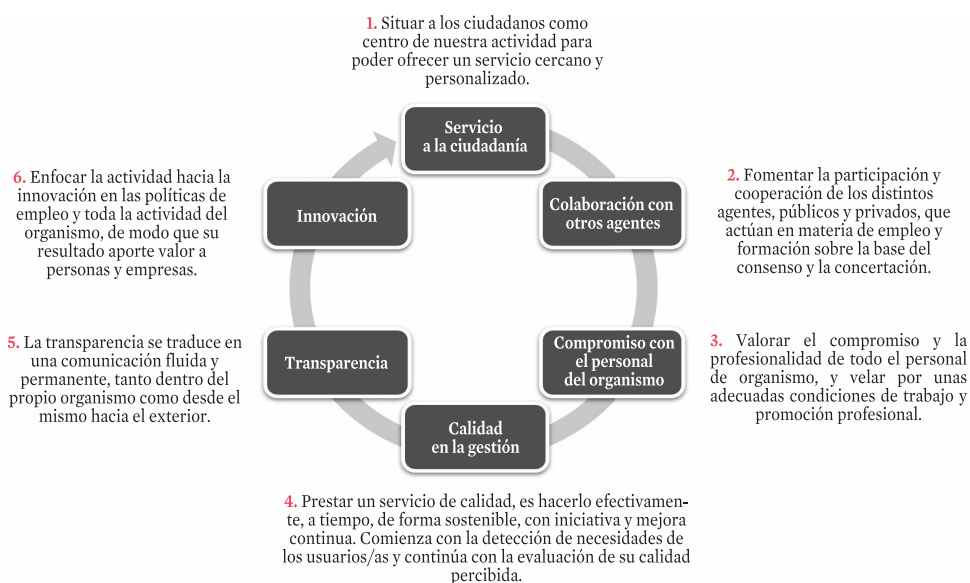
Algunas de estas recomendaciones cobraban más sentido aún ante la irrupción del COVID-19 en marzo de 2020. De hecho, durante la pandemia, los servicios públicos de empleo (SPE) se han enfrentado a una situación especialmente complicada, en la que la imposibilidad de realizar una atención presencial con oficinas cerradas durante el confinamiento en un contexto de alta exigencia en la atención a los usuarios derivó en una sobrecarga de trabajo, principalmente, en la gestión de las prestaciones por desempleo, que exigió una gran implicación de sus recursos humanos —con un refuerzo temporal de personal—, necesidad de recursos medios técnicos —actualización de sistemas informáticos y el desarrollo de mejoras urgentes en los procedimientos de gestión— teletrabajo, simplificación de procedimientos, refuerzo de la atención telefónica, habilitación de cita previa *online*, formularios y comunicaciones electrónicas de empresas o inscripciones de demandantes de empleo y renovaciones no presenciales.

En esta situación, la prestación de servicios relacionados con las políticas activas de empleo, como la intermediación, orientación o asesoramiento personalizado, han sido difíciles de abordar, aunque el refuerzo de la atención telefónica —principalmente, para la gestión de prestaciones— permitió cubrir en parte esta atención. No obstante, las medidas de flexibilización adoptadas, ya señaladas, facilitaron dicha ejecución.

El final del confinamiento permitió recuperar progresivamente la actividad de los SPE, pero la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y la necesidad de extender en el tiempo algunas medidas adoptadas en los primeros meses, que inciden directamente en las funciones desempeñadas por los SPE, continúan presionando su desempeño.

Así, se hace necesaria abordar sin demora la modernización del SEPE, para lo cual se han puesto en marcha dos planes específicos: 1) Plan de Avance y Transformación, que tiene como objetivo afrontar la gestión del SEPE de forma que sea capaz de dar respuesta tanto a las necesidades inmediatas como estratégicas de cara al futuro, actuando sobre cuatro ejes: recursos humanos, coordinación y cooperación interna, impulso a la innovación, automatización de procesos y modernización y comunicación institucional (gráfico II-22); y 2) Proyecto de Digitalización de los Servicios de Empleo⁷⁷ que pretende implantar un nuevo modelo de actuación orientado a la prestación de servicios de calidad y con la mirada puesta en las personas y la sostenibilidad. Para ello se articula en dos tipos de ejes: unos dirigidos a mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía con nuevas aplicaciones informáticas que faciliten la gestión y otros que contemplen las medidas transversales necesarias para su prestación, dotando de herramientas y equipos adecuados.

GRÁFICO II-22. PLAN DE AVANCE Y TRANSFORMACIÓN. PRINCIPIOS RECTORES



Fuente: SEPE, Seguimiento de las medidas adoptadas por el COVID-19.

77 Este Plan se enmarca en la Agenda 2025 y, de forma específica, en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 presentado en enero de 2021, que aborda la transformación digital de la administración para el despliegue de servicios públicos eficientes, seguros y fáciles de utilizar y para la generalización del acceso a las tecnologías emergentes.

La difícil situación de la población joven en el mercado de trabajo se ha visto agudizada a raíz de la pandemia, en gran medida, porque la mayor frecuencia de la contratación temporal en este grupo les hace más vulnerables a situaciones de destrucción de empleo en un contexto de crisis.

Plan de Choque por el Empleo Joven y nueva Garantía Juvenil Plus

De hecho, en el marco de la reconstrucción del PAPE y ante la evolución de la pandemia y las medidas de contención sanitaria, las comunidades autónomas revisaron la implementación del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 con el fin de identificar nuevas medidas para atender a las necesidades de los jóvenes ante la crisis y eliminar otras que no se habían llegado a poner en marcha o que ya no encontraban su sentido ante la reorientación de las prioridades de gasto. El objetivo era identificar medidas enmarcadas en el PAPE que las comunidades autónomas hubieran decidido impulsar, mantener sin cambios o prescindir de ellas, en busca de mayor efectividad en las circunstancias actuales⁷⁸. Entre las medidas que se reorientaron dándoles mayor atención se situaban las que ofrecían una segunda oportunidad de inserción a las personas jóvenes más afectadas por la crisis del COVID-19, las lanzaderas de empleo, el impulso casi generalizado a la formación dual, la atención especializada para inserción de personas jóvenes especialmente vulnerables o la mayor participación de estas en programas integrales de empleo y programas de colaboración con corporaciones locales. Conjuntamente, estas medidas han puesto de manifiesto la importancia de la inserción laboral temprana y su necesidad de refuerzo.

Por otro lado, en el marco de la reforma de las políticas activas de empleo que se está abordando actualmente se incluye también la reforma de la Garantía Juvenil alineada con el impulso dado desde la Unión Europea, con la definición de la Garantía Juvenil Plus 2021-2027 que, al cierre de esta Memoria anual, está en la fase final de desarrollo.

Asimismo, en el marco de las políticas de empleo para la población juvenil especialmente afectadas por esta nueva crisis, tienen cabida las conclusiones obtenidas a partir del Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España* (recuadro II-2) en relación a las dificultades a las que se enfrentan en términos de inserción laboral y las políticas de empleo dirigidas de forma específica a enfrentar su situación de desventaja.

El Plan específico destinado a prevenir y reducir el desempleo de larga duración, Plan Reincorpora-t, aprobado en 2019, también cobraba relevancia en el contexto de la pandemia. Si bien el objetivo de mantenimiento de empleo y los programas articulados a tal fin (ERTE) tenían precisamente como objetivo evitar un incremento elevado del desempleo ante la caída de la actividad, la casi nula incorporación al mercado de trabajo de los desempleados ya existentes hacía necesario

El Plan Reincorpora-t ante la pandemia

78 SEPE, Actualización a marzo de 2021 del Informe de Síntesis Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

RECUADRO II-2. CONCLUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA JÓVENES. INFORME CES 2/2020 SOBRE JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Sobre la política de empleo para la población joven

Importancia estratégica de las políticas activas de empleo dirigidas a la población joven. Su diseño debe responder a sus problemas y necesidades en el mercado de trabajo y coordinarse con las políticas educativas y formativas para la transición a la vida laboral. El diálogo con los interlocutores sociales desempeña un papel protagonista en este diseño. El Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 como estrategia de empleo integral y coherente destinada a la población juvenil debe reforzarse para abordar las consecuencias de la pandemia sobre la población joven.

La GJ es un elemento clave para la reorientación y atención a la población joven, debe transformarse y consolidarse como un instrumento permanente y estable en el tiempo.

Sobre la gestión y ejecución de las políticas activas de empleo para jóvenes

Resulta difícil identificar la cuantía total destinada a políticas de empleo para jóvenes. Existe un mapa heterogéneo y amplio de actuaciones para la población joven desarrolladas por numerosos actores —Administración central, comunidades autónomas y entidades locales—.

Mayor coordinación entre todos los agentes vinculados al empleo de la población joven. La información sobre medidas y resultados está dispersa y no suficientemente homogeneizada.

Falta de especialización de los programas y servicios para dar respuesta a las necesidades específicas de los jóvenes. El CES recomendaba definir un catálogo de servicios comunes para la población joven, flexible y dinámico, según las necesidades del territorio y de los distintos colectivos dentro de la población juvenil, buscando complementariedad, sinergia y eficacia.

Necesidad de evaluar las medidas dirigidas a la población joven para determinar la idoneidad de las actuaciones realizadas y valorar la adecuación de recursos a las necesidades existentes y el logro de los objetivos pretendidos en su diseño.

Sobre las actuaciones de políticas activas de empleo para jóvenes

• *Orientadas a favorecer la inserción laboral temprana*

Impulsar una transición ágil entre el sistema educativo y el mercado laboral con mecanismos adecuados para favorecer la primera inserción en el mercado de trabajo.

Superar el papel marginal del contrato para la formación y el aprendizaje y del contrato en prácticas para facilitar la transición y ser una vía real y efectiva de acceso.

Continuar el esfuerzo y extender a un mayor número los programas de formación-empleo. La experiencia laboral es clave para la incorporación inicial y se requieren instrumentos que provean de dicha experiencia práctica en el puesto de trabajo como la formación profesional dual.

Mecanismos de seguimiento y control para garantizar la orientación formativa de las becas y prácticas no laborales y simplificar la regulación bajo un marco de calidad de las prácticas no laborales que permita reconocer su valor formativo.

• *Para mejorar la empleabilidad de la población joven*

La orientación profesional y acompañamiento en la búsqueda de empleo son claves para la inserción laboral, pero requieren financiación adecuada utilizada eficientemente y contar con profesionales orientadores suficientes.

RECUADRO II-2. CONCLUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA JÓVENES. INFORME CES 2/2020 SOBRE JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA
(continuación)

Los incentivos al empleo son un instrumento habitual para favorecer la contratación y, dado que los jóvenes son un colectivo especialmente afectado por la pandemia, el CES considera conveniente articular nuevos incentivos para ellos.

La formación profesional para el empleo es el instrumento que contribuye con mayor eficacia a la mejora de la empleabilidad, también de la población joven.

Contar con un mapa detallado de las acciones de apoyo e impulso a la iniciativa emprendedora y autoempleo para jóvenes buscando complementariedad y evitando solapamientos.

Fuente: elaboración propia a partir de Informe CES 2/2020.

continuar desarrollando las medidas para, al menos, evitar situaciones de desempleo de larga duración.

En este contexto y, al igual que había ocurrido con el Plan de Choque por el Empleo Joven, las actuaciones para la implementación del Plan Reincorpora-t también fueron objeto de revisión en el marco de la reconstrucción del PAPE. Del mismo modo, el objetivo era también identificar qué medidas cobraban mayor interés para las comunidades autónomas ante la crisis y cuáles perdían relevancia. Todo ello con el fin de reorientar las prioridades de atención. Entre las actuaciones que centraron mayor atención en algunas comunidades autónomas se situaban las que impulsaban el empleo con apoyo mediante contratación y, sobre todo, el mantenimiento del empleo reservado para centros especiales de empleo y empresas de inserción, la promoción del autoempleo y emprendimiento colectivo con nuevas actuaciones en muchas comunidades autónomas o acciones vinculadas al desarrollo local y la economía social, en el marco de la reactivación de la actividad⁷⁹.

Después de los cambios registrados en el Programa de Fomento de Empleo en 2019⁸⁰, las novedades durante 2020 fueron, principalmente, en las bonificaciones para mantenimiento de empleo, objetivo central durante la crisis. Anualmente, el programa recoge estas bonificaciones para trabajadores y trabajadoras con contratos fijos discontinuos en actividades vinculadas al sector turístico, comercio y hostelería a raíz de la prolongación del periodo de actividad en los meses de febrero, marzo y noviembre, y este año, debido a la pandemia, estos periodos se ampliaron durante los meses que

Los incentivos al empleo y autoempleo: II fase de la evaluación de la AIReF sobre las PAE

79 SEPE, *Actualización a marzo de 2021 del Informe de Síntesis Plan Reincorpora-t*.

80 Para un mayor detalle sobre el resto de bonificaciones vigentes del Programa de Fomento de Empleo, véase Memoria CES 2019.

CUADRO II-12. NOVEDADES EN EL PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO EN 2020

Tipo	Descripción		Cuánta	Duración	Normativa
Mantenimiento de empleo	Trabajadores con contratos fijos discontinuos en actividades encuadradas en los sectores de turismo, así como las de comercio y hostelería, siempre que se encuentren vinculados a dicho sector del turismo y que generen actividad productiva en los meses señalados	Prolongación del periodo de actividad fijos discontinuos (de febrero a junio)	Bonificación del 50 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes.	2020	RD-ley 7/2020
		Prolongación del periodo de actividad fijos discontinuos (febrero, marzo y noviembre)	Bonificación del 50 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes.	Desde el 01/01/2021 a indefinido.	Ley 11/2020
		Prolongación del periodo de actividad fijos discontinuos (abril a octubre)	Bonificación del 50 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes.	2021	RD-ley 35/2020
		Cambio de puesto de trabajo o función diferente	Bonificación del 50 por 100 de la cuota empresarial por contingencias comunes.	Durante el cambio de puesto	Ley 11/2020
Conversiones	Trabajadoras que por razón de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural (art. 26 de la Ley 31/1995), así como por razón de enfermedad profesional sean destinadas a un puesto o función compatible con su estado.	Por transformación antes del 1 de enero de 2021 en contratos de duración indefinida, incluidos los contratos fijos-discontinuos.	Cotización por bases mensuales inferior a 1.800 euros.	Hombres: 40 euros/mes (480 euros/año) Mujeres: 53,33 euros/mes (640 euros/año)	Durante 2 años
			Cotización por jornadas reales trabajadas. Base cotización diaria inferior a 81 euros	Hombres: 2 euros/día Mujeres: 2,66 euros/día	RD-ley 5/2020
		Grupos cotización 2-II, y base de cotización mensual inferior a 1.800 euros o diaria inferior a 81,82 euros	Hombres: cuantía necesaria para cuota inferior a 94,63 euros/mes, o 4,30 euros por jornada real trabajada. Mujeres: cuantía necesaria para cuota inferior a 63,09 euros/mes, o 2,87 euros por jornada real trabajada.		

Fuente: SEPE.

duró el estado de alarma, el confinamiento y las restricciones a la movilidad (cuadro II-12). La evolución de la pandemia y la necesidad de abordar nuevos confinamientos hizo necesario ampliar este tipo de bonificaciones de cara a 2021. Asimismo, se modificó la regulación vigente respecto de las bonificaciones para el mantenimiento del empleo por cambio de puesto de trabajo o función diferente por riesgo ante nuevos riesgos surgidos por el COVID-19. Finalmente, también se estableció una nueva bonificación para trabajadores y trabajadoras del sector agrario por la conversión de contratos temporales en indefinidos o fijos discontinuos⁸¹.

Respecto a los incentivos al autoempleo, durante 2020, no se articularon novedades, habiéndose orientado las medidas dirigidas a este colectivo a garantizar los ingresos de aquellos que no podían desarrollar su actividad empresarial. La acción protectora del sistema con el acceso a la prestación extraordinaria por cese de actividad concentró las medidas de empleo dirigidas al colectivo⁸².

Por otro lado, como continuación del ejercicio de evaluación realizado en 2018, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) realizó a lo largo de 2019 y 2020 una nueva evaluación en el marco de la revisión del gasto público *Spending Review* de las políticas activas de empleo. En esta ocasión, el objeto del estudio eran los incentivos a la contratación y al trabajo autónomo⁸³.

El estudio analizó siete tipos de incentivos a la contratación: sobre menores de 30 años, mayores de 45 años, mujeres con infrarrepresentación en determinados sectores, conversiones de contratos temporales en indefinidos, la denominada tarifa plana de trabajadores autónomos, bonificaciones y reducciones al trabajo autónomo de carácter específico y personas con discapacidad. En 2018, este conjunto de incentivos había supuesto en torno a 2.000 millones de euros, de los que el 40 por 100 se concentraban en el colectivo de personas con discapacidad. Sin embargo, la ausencia de cambios normativos en el periodo analizado impedía detectar un impacto diferencial en este grupo⁸⁴. Además, se analizaban incentivos concretos puestos en marcha en los últimos años como la tarifa plana o el contrato de apoyo a emprendedores.

El estudio concluyó que los incentivos al empleo y autoempleo deben constituir una herramienta orientada a mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, pero no sustituir a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español. De ahí que, siendo su papel importante en el conjunto de las políticas activas, debería equilibrarse con

81 Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, de medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación.

82 En la que destacaba la nueva bonificación para desempleados de larga duración. Para un mayor detalle al respecto véase capítulo III, apartado 2.3.

83 AIReF, *Evaluación de gasto público 20219. Estudio Incentivos a la contratación*, 2020.

84 La opción, según la AIReF sería analizar el impacto sobre la inserción laboral de las personas con discapacidad diferenciando entre el empleo ordinario y el empleo protegido, pero ello requeriría la disponibilidad de información adicional.

RECUADRO II-3. EVALUACIÓN DE LOS INCENTIVOS AL EMPLEO POR PARTE DE LA AIREF**Con carácter general***Sobre los colectivos beneficiarios*

Deben dirigirse a colectivos muy específicos de baja empleabilidad. Para ello es necesario un marco estable basado en un conjunto sistemático de indicadores que permitan identificar colectivos con menor probabilidad de encontrar empleo y adaptar los incentivos.

Sobre el esquema de incentivos existente

Es necesario articular un menor número de incentivos y homogeneizar los requisitos sobre las empresas beneficiarias. Un sistema más sencillo, con requisitos claros y de fácil verificación podría estimular su uso y un sistema focalizado permitiría incrementar cuantías y atractivo.

Sobre la gestión del sistema

Es necesaria mayor coordinación entre las administraciones para enfocar los esfuerzos en los colectivos con mayores necesidades en cada territorio y simplificar la diversidad de incentivos, mejorando así su eficacia.

Sobre la vinculación con otras medidas activas

La vinculación con programas de formación puede mejorar la empleabilidad de los colectivos vulnerables y la eficacia de las medidas. Ello requiere avanzar en la implementación de herramientas de perfilado y diseño de itinerarios que permitan atención personalizada.

Sobre la evaluación

Necesidad de seguimiento y evaluación continuada del sistema de incentivos y contar con una base de datos con las evaluaciones realizadas. Se sugiere un sistema de indicadores de seguimiento e información suficiente para facilitar y promover la evaluación.

Sobre algunos tipos de incentivos analizados

1. Tarifa plana de trabajadores autónomos: cumple el objetivo de fomentar el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia, pero en personas con un nivel de formación medio-alto y con poco tiempo en situación de desempleo. Mejora la supervivencia mientras está vigente, pero al finalizar la medida la supervivencia se asemeja a la de los no beneficiarios. La AIREF recomienda de cara al futuro un sistema de cotizaciones acorde a los ingresos.
2. Contrato apoyo a los emprendedores (derogado en el año 2018): cumplió parcialmente su objetivo de facilitar el empleo estable y potenciar la iniciativa empresarial, pero no llegó a los colectivos más vulnerables, que necesitarían otro tipo de incentivos.
3. Conversión en indefinidos de los contratos de formación y aprendizaje: cumplen el objetivo de favorecer la inserción laboral de los jóvenes con baja formación, aunque el efecto es pequeño y el uso del contrato de formación por las empresas es reducido. La AIREF propone concentrar los esfuerzos en mejorar los contratos de formación, en particular su componente formativo, e impulsar su uso por parte de las empresas.
4. Contratación de personas con discapacidad: se constatan efectos positivos importantes sobre la probabilidad de mantener el empleo frente a trabajadores con discapacidad no bonificados. La AIREF propone rediseñar estos incentivos poniendo el foco en los colectivos con especiales dificultades, especialmente en el empleo protegido.

Fuente: AIREF, *Evaluación de gasto público 20219. Estudio Incentivos a la contratación*, 2020.

otras medidas relevantes y efectivas. Y ello, porque como señalaba la AIREF, si bien se constatan indicios de eficacia que sí facilitan la obtención de empleo en periodos de crisis, los efectos positivos son modestos y no perduran en el tiempo, apareciendo con carácter mayoritario en individuos con nivel formativo medio-alto. El recuadro II-3 recoge las principales conclusiones y recomendaciones del estudio de la AIREF.

1.3.2. Gasto en política de empleo

Los recursos destinados a la política de empleo en España en 2020 fueron 39.656 millones de euros, un 84,8 por 100 más que el año anterior, de los cuales cerca del 90 por 100, 34.666 millones de euros, se destinaron a políticas de protección mientras que la dotación para políticas activas de empleo fue de 4.990 millones de euros (cuadro II-13).

Inicialmente, y dado que los Presupuestos Generales del Estado de 2019 se prorrogaron, los recursos destinados a la política de empleo en el Presupuesto del SEPE fueron 23.220 millones de euros. Pero, la irrupción de la pandemia y sus consecuencias sobre el mercado de trabajo, provocaron la necesidad de contar con recursos adicionales para atender al pago de prestaciones por desempleo y subsidios derivados de los ERTE y de otras medidas de protección puestas en marcha para hacer frente al COVID-19. Ello hizo necesario que el Gobierno aprobase en mayo un crédito extraordinario por importe de 14.000 millones de euros para financiar prestaciones por desempleo, que fue necesario ampliar en noviembre con 2.300 millones más⁸⁵. Aun así, el Avance de liquidación del Presupuesto del SEPE recogía una insuficiencia presupuestaria por valor de casi 1.000 millones de euros. Asimismo, se produjeron numerosas transferencias de recursos entre los distintos ejes de actuación del conjunto de la política de empleo —protección y activas— atendiendo a la flexibilidad con que se había planteado el presupuesto ante la pandemia.

El importe destinado a protección, principalmente por desempleo, pero también por cese de actividad, concentró el 87,4 por 100 de los recursos, estando el resto destinado a la financiación de las políticas activas. Los recursos para financiar la protección por desempleo duplicaron el presupuesto inicialmente previsto, e incluso son superiores a los dedicados en los peores años de la crisis financiera y económica. Sin embargo, las políticas activas, que hoy concentran algo más de un 12 por 100 del total del presupuesto, en aquel momento contaban con una dotación presupuestaria y peso muy superior al actual, y ello a pesar de la tendencia creciente registrada en los años más recientes.

La situación derivada de la pandemia de COVID-19 hizo necesario, como se ha señalado anteriormente, garantizar el esquema de protección y soporte de rentas de

El gasto en políticas de protección por desempleo en 2020

85 Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de mayo de 2020 y artículo 9 del Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria.

CUADRO II-13. PRESUPUESTO DE GASTO EN POLÍTICA DE EMPLEO DEL SEPE, 2008-2020
(Gasto corriente, millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

Año	Prestaciones por desempleo*		Fomento del empleo (Eje 3)		Formación profesional para el empleo (Eje 2)		Políticas activas de empleo			
	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Valor	%PIB	Otros**		Total	
							Valor	%PIB	Valor	%PIB
2008	18.186,7	1,7	3.596,3	0,3	1.145,6	0,1	3.537,8	0,3	8.279,7	2,4
2009	32.602,5	3,1	3.290,1	0,3	1.214,7	0,1	3.610,0	0,3	8.114,8	3,9
2010	30.649,6	2,9	3.252,0	0,3	1.258,2	0,1	3.210,8	0,3	7.721,0	3,6
2011	32.223,7	3,0	2.864,9	0,3	1.629,1	0,2	3.200,7	0,3	7.694,7	3,7
2012	31.778,5	3,0	2.744,6	0,3	1.653,9	0,2	1.658,1	0,2	6.056,6	3,6
2013	31.237,1	3,1	1.782,0	0,2	1.633,0	0,2	1.136,9	0,1	4.552,0	3,5
2014	28.383,5	2,7	1.599,0	0,2	1.605,9	0,2	1.002,4	0,1	4.207,3	3,1
2015	25.772,5	2,3	2.004,3	0,2	1.796,5	0,2	1.035,9	0,1	4.836,7	2,8
2016	19.339,1	1,7	2.269,1	0,2	1.953,6	0,2	1.052,0	0,1	5.274,7	2,2
2017	18.042,6	1,6	2.473,6	0,2	1.862,3	0,2	1.239,1	0,1	5.575,0	0,5
2018	17.426,1	1,4	2.615,7	0,2	2.006,2	0,2	1.091,3	0,1	5.713,2	0,5
2019	18.756,9	1,5	2.703,0	0,2	2.142,7	0,2	1.128,5	0,1	5.974,2	0,5
2020 (inicial)	17.426,1	1,6	2.611,4	0,2	2.007,7	0,2	1.175,2	0,1	5.794,2	0,5
2020 (definitivo)	34.665,5	3,1	2.469,8	0,2	1.511,5	0,1	1.008,7	0,1	4.990,1	0,4
Variación presupuesto 2020/2019	84,8		-8,6		-29,5		-10,6		-16,5	
									60,3	

* Incluye prestaciones económicas por cese de actividad contenidas en el Presupuesto del SEPE.

** Incluye orientación profesional, fomento de la igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, emprendimiento, modernización de los SPE y planes y medidas en varios ámbitos.
Fuente: SEPE, Liquidación del Presupuesto de Gasto, años 2008-2019 y Avance 2020.

familias y empresas. De ahí que el gasto público realizado durante la crisis concentrase una parte importante de los recursos en la atención a las personas en el mercado de trabajo, desempleadas y ocupadas, con una batería amplia de medidas —prestaciones y subsidios—. Como se recoge en el cuadro II-14 este gasto de 34.666 millones de euros, que supuso un 3 por 100 del PIB, se concentró casi en su totalidad en prestaciones por desempleo y dentro de ellas, el 83 por 100 fueron prestaciones contributivas, tanto de personas trabajadoras en desempleo como en situación de ERTE, seguidas a distancia de los subsidios por desempleo y las cuotas de beneficiarios y beneficiarias de prestaciones contributivas.

Asimismo, 21 millones de euros del Presupuesto del SEPE se destinaron a prestaciones económicas por cese de actividad, asumiendo la cobertura en los casos en que no se hubiera optado por una mutua, por lo que este importe debe considerarse conjuntamente con el resultante de la gestión y abono de estas prestaciones por parte de las mutuas, como entidades colaboradoras de la Seguridad Social, que ascendió a 4.932 millones de euros, de los que 3.758 correspondieron a la prestación extraordinaria por cese de actividad por motivo COVID.

El gasto efectivo (obligaciones reconocidas) en 2020 fue de 34.353 millones de euros, con un grado de ejecución sobre lo presupuestado del 99,1 por 100 y en el que cabe destacar el elevado ritmo de ejecución de la gran mayoría de partidas.

Por su parte, los recursos destinados a políticas activas de empleo en 2020 resultaron inferiores a lo previsto inicialmente ante la situación

inesperada generada por la pandemia que relegó estas a un lugar secundario articulando, además, medidas de flexibilidad para posibilitar la ejecución de los programas y servicios recogidos en el PAPE.

*El gasto en políticas
activas de empleo
en España en 2020*

El presupuesto para políticas activas fue de 4.990 millones de euros, lo que supuso una caída del 14 por 100 respecto al presupuesto planteado inicialmente (5.794 millones de euros) que estaba prorrogado desde 2019⁸⁶ (cuadro II-15). Además, representaba tan solo un 0,4 por 100 del PIB, el menor peso en los últimos diez años y muy por debajo de las cifras registradas en la anterior crisis.

Todos los ejes de actuación experimentaron una reducción importante respecto al presupuesto inicial del PAPE. Además, la dotación de recursos quedó sujeta a cierta flexibilidad. La desafectación de la cuota de formación profesional aprobada en marzo, y a la que se ha hecho referencia anteriormente, pretendía dotar de margen para la distribución de recursos entre los distintos ejes de políticas activas y prestaciones por desempleo y su distribución por comunidades autónomas. De hecho, dada la excepcionalidad del coronavirus, se había acordado que los recursos tuviesen una «enorme flexibilidad, atendiendo a cada realidad territorial». Así, las

86 SEPE, Avance de liquidación del Presupuesto del SEPE. Ejercicio 2020.

CUADRO II-14. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2020
(Millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto			Ejecución		Insuficiencias	
	Inicial	Modificación	Actualizado (1)	Obligaciones reconocidas (2)	% ejecución sobre presupuesto (2/1)	Insuficiencia presupuestaria	Gasto real
Prestaciones a los desempleados	17410,9	17233,4	34644,2	34.336,4	99,1	978,2	35.314,7
Prestaciones contributivas	7850,4	14.877,5	22.728,0	22.728,0	100,0	486,4	23.214,4
Subsidio por desempleo	3468,0	1.100,9	4.568,9	4.568,9	100,0	49,0	4.617,9
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	487,7	-34,9	452,8	443,6	98,0	0,0	443,6
Subsidio extraordinario por falta de actividad de las personas en el SE de Empleados del Hogar	0,0	70,0	70,0	46,1	65,8	0,0	46,1
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	2.998,9	1.149,3	4.148,2	4.418,2	106,5	440,1	4.588,2
Cuotas beneficiarios subsidio por desempleo	717,7	1.142,5	1.860,2	1.587,2	85,3	0,0	1.587,2
Cuotas beneficiarios subsidio eventuales SEASS	112,8	19,7	132,5	131,0	98,9	0,0	131,0
Renta Activa de Inserción	979,9	-298,8	681,1	681,1	100,0	2,7	
Ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el empleo	295,6	-295,5	0,1	0,1	84,4	0,0	0,1
Ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el SNGJ	0,5	-497,5	2,5	2,4	94,9	0,0	2,4
Prestaciones por cese actividad autónomos*	15,2	6,1	21,3	16,6	77,8		
Prestación económica cese actividad	10,2	3,9	14,2	12,2	86,3		
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	3,5	2,1	5,6	4,3	76,9		
Otros programas	1,5	0,0	1,5	0,0	0,0		
Total	17426,1	17239,4	34.665,5	34.353,0	99,1	978,2	35.314,7

* Hay que considerar adicionalmente el abono de prestaciones por cese de actividad realizado por las mutuas, que ascendió en 2020 a 4.932,4 millones de euros. Fuente: SEPE, Avance de Liquidación del Presupuesto del SEPE, 2020 (a 19 de enero de 2021).

CUADRO II-15. DOTACIÓN FINANCIERA DEL PAPE 2020

(En millones de euros)

Ejes	Inicial	Definitivo	Ejecución (obligaciones reconocidas)
Eje 1: Orientación	480,4	490,6	427,2
Eje 2: Formación	2.414,2	1.838,3	1.659,8
Eje 3: Oportunidades de empleo	2.611,4	2.469,8	2.507,9
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	1,0	0,8	18,0
Eje 5: Emprendimiento	28,0	25,3	24,9
Eje 6: Mejora del Marco Institucional del SNE	80,0	60,0	60,0
Varios ejes	178,2	97,2	93,8
Cuotas a organismos internacionales, contratos al Estado y gastos comunes	1,0	8,1	8,0
Total	5.794,2	4.990,1	4.799,6

Nota: dada la reestructuración ministerial de la formación profesional para el empleo, la gestión de los fondos destinados a financiar actuaciones incluidas en el eje 2 de formación se realizó, transitoriamente durante 2020, por el SEPE en su totalidad, si bien a nivel orgánico el Ministerio de Educación y Formación Profesional sería el órgano competente para el desarrollo de las competencias recogidas en el Real Decreto 498/2020.

Fuente: Resolución de 26 de octubre de 2020, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de octubre de 2020, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2020 y Avance de Liquidación del Presupuesto del SEPE, 2020 (a 19 de enero de 2021).

cantidades asignadas a las comunidades autónomas financiadas con cargo a dicha cuota podrían utilizarse para financiar programas de fomento del empleo o iniciativas de formación profesional para el empleo, de acuerdo con las necesidades que cada una considerase más necesario.

El eje de oportunidades de empleo concentró casi la mitad del presupuesto de políticas activas de empleo de los cuales tres cuartas partes, 1.730 millones de euros, fueron bonificaciones a la contratación (170 millones menos que el año anterior), destacando también el programa de refuerzo de los SPE en labores de orientación y prospección del empleo —red de 3.000 nuevos orientadores— incluida en el Plan de Choque por el Empleo Joven y el Plan Reincorpora-t, aunque su actuación no se circunscribía solo a esos colectivos beneficiarios. Le seguían en volumen de recursos las actuaciones en el eje de formación⁸⁷ con 1.838 millones de euros pero cuya financiación, no obstante, se había reducido de forma importante en el año, cerca de

87 Cabe recordar que la nueva configuración ministerial que afectaba a la formación profesional para el empleo desde 2020 asignaba al Ministerio de Educación y Formación Profesional, y en concreto a la Secretaría General de Formación Profesional, las competencias del sistema de formación profesional, tanto del sistema educativo como de parte de la formación profesional para el empleo (dirigida a desempleados, convocatorias nacionales y autonómicas para ocupados vinculadas a los certificados de profesionalidad y formación profesional dual del ámbito educativo), mientras que el Ministerio de Trabajo y Economía Social mantenía el resto de competencias sobre formación profesional (dirigida a la administración pública, en alternancia, con compromiso de contratación, la correspondiente al fondo de reserva, la ligada al diálogo social y la negociación colectiva y la formación programada en las empresas, así como las convocatorias de formación de oferta para ocupados).

un 30 por 100, ante la imposibilidad de realizar gran parte de la formación presencial durante las restricciones a la movilidad a causa de la pandemia. Del total de recursos destinados a formación profesional para el empleo, el 48,4 por 100 se orientaba a formación de ocupados y 34,8 por 100 a formación de desempleados, siendo el resto oportunidades de empleo y formación y otras medidas en el marco de la flexibilidad orientadas a formación y recualificación.

También se incluyó la financiación de los planes de empleo de Ceuta y Melilla con 23 y 16,8 millones de euros, respectivamente, y el plan integral de empleo de Canarias por valor de 42 millones de euros, así como la concesión directa a entidades para medidas de fomento de empleo y formación o una combinación de ambas por valor de 51 millones de euros.

Por otro lado, del total de recursos para financiar las políticas activas, un 33,6 por 100, 1.944,5 millones de euros, se distribuyeron a las comunidades autónomas para su gestión directa lo que supuso, en el contexto de la crisis y la disminución de recursos dedicados a políticas activas frente a las medidas de protección, un 16,8 por 100 menos que el año anterior (cuadro II-16). La Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada el 1 de abril de 2020 había aprobado la distribución territorial del 90 por 100 de las cantidades asignadas a cada comunidad autónoma en 2019⁸⁸. Posteriormente, la Conferencia Sectorial celebrada el 30 de septiembre⁸⁹ acordó el reparto adicional de 895,9 millones de euros que incluía los recursos correspondientes a los ingresos derivados de la cotización por formación profesional para el empleo, una vez que se conocían estos con mayor precisión y el impacto causado por las medidas adoptadas para enfrentar la crisis sanitaria en los ingresos.

En conjunto, casi la mitad de los recursos transferidos a las comunidades autónomas se destinaron a actuaciones de formación, algo más del 26 por 100 a programas de fomento de empleo, y un 22 por 100 a orientación (que a su vez representa la casi totalidad de los recursos de orientación del PAPE), incluyendo la distribución de 80 millones para el programa de refuerzo de los SPE en labores de orientación y prospección del empleo y 86 millones para la colaboración con las agencias de colocación en la orientación profesional. Por su parte, la dotación para la modernización de los servicios públicos de empleo se mantuvo en 80 millones de euros.

88 El total de los recursos distribuidos en abril no incluía los correspondientes a los ingresos de la cuota de formación profesional, a la espera del impacto que la crisis tuviese en dichos ingresos. Orden TES/406/2020, de 7 de mayo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2020, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo aquellas destinadas a la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y del Plan Rein corpora-t 2019-2021.

89 Orden TES/1039/2020, de 3 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2020, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones adicionales del ámbito de las políticas activas de empleo financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo aquellos destinados a la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y del Plan Rein corpora-t 2019-2021.

CUADRO II-16. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE POLÍTICAS ACTIVAS POR CCAA Y MEDIDAS. PAPE 2020

Comunidades autónomas	Políticas activas de empleo (Fondos de gestión transferida) ⁽¹⁾		Variación respecto a 2019	Distribución por ejes y programas ⁽²⁾				2020		Abril		Septiembre		
	Dotación inicial abril 2020	Distribución adicional septiembre 2020		Total	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5	Eje 6	Miles €		%	
											%	%	%	%
Andalucía	185,9	106,2	-28,4	292,1	Orientación profesional	Programa de refuerzo de los SPE autonómicos en labores de orientación y prospección para el empleo	343,7	17,7	100,0					
Aragón	30,9	32,3	-8,3	63,2			82,6	4,2	88,2				11,8	
Asturias	30,6	33,4	-5,8	64,0			105,1	5,4	62,3				37,7	
Baleares	23,0	23,8	-9,3	46,8			494,1	25,4					100,0	
Canarias	69,7	37,9	-31,3	107,5										
Cantabria	15,0	16,6	-5,8	31,6			15,9	0,8					100,0	
Castilla-La Mancha	46,1	49,8	-5,8	95,9										
Castilla y León	64,1	62,8	-10,7	126,9			93,7	4,8					100,0	
Cataluña	173,7	129,5	-22,0	303,2			190,9	9,8					100,0	
Comunidad Valenciana	100,7	110,2	-6,2	210,9										
Extremadura	44,8	48,2	-6,9	93,0			5,4	0,3					100,0	
Galicia	80,1	86,9	-7,2	167,0										
Madrid	135,8	124,3	-15,0	260,1			510,6	26,3	92,1				7,9	
Murcia	30,7	17,1	-30,0	47,8			18,0	0,9	100,0					
Navarra	11,7	12,5	-7,5	24,2										
La Rioja	5,9	4,4	-21,8	10,3			24,4	1,3	100,0					
Total	1048,5	895,9	-16,8	1944,5			60,0	3,1	90,0				10,0	
							1.944,5	1,048,5					895,9	
							100		53,9				46,1	

(1) El presupuesto correspondiente al País Vasco no figura porque se liquida dentro del cupo. Véase al respecto el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la comunidad autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el SEPE.

(2) Los criterios de distribución tienen en cuenta el cumplimiento de los objetivos fijados en el PAPE del año anterior: la plantilla de personas con discapacidad en los centros especiales de empleo, el número de personas inscritas como demandantes de empleo y el número de ocupados. Se incluyen criterios adicionales para la distribución de fondos para financiar el refuerzo de la red de SPE con 3.000 orientadores y la formación en materias relativas al diálogo social y la negociación colectiva.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

El grado de ejecución del gasto en políticas activas de empleo se situó a final de año, según el Avance de liquidación del Presupuesto del SEPE, en un 90 por 100, destacando las partidas de oportunidades de empleo y de empleo y formación, modernización, emprendimiento y planes en varios ámbitos con grados de ejecución cercanos al 100 por 100, seguidos por la formación para desempleados en el 93 por 100 y, en torno al 85 por 100 la orientación y la formación de ocupados.

A este respecto, es necesario señalar de forma particular los problemas a los que se ha enfrentado la formación profesional para el empleo en un contexto particularmente difícil. La incertidumbre existente durante gran parte del año sobre la disponibilidad de recursos para formación —tanto por la desafectación adoptada como por la no distribución en abril de fondos con este fin a las comunidades autónomas—, limitó el desarrollo de acciones formativas entre marzo y septiembre, a lo que se sumó, además, la imposibilidad material, en muchos casos, de gestionarlo y realizar dicha formación por el cierre de los centros formativos durante el confinamiento o la dificultad de impartir toda la formación en modalidad *online*. Pero también, porque una vez que se distribuyó el presupuesto tras la Conferencia Sectorial de septiembre, no quedaba tiempo material para poder ejecutar la totalidad del presupuesto para el ejercicio.

El estudio del gasto en política de empleo en España se puede completar con el análisis en términos comparados respecto al gasto realizado por la Unión Europea,

*Gasto en política
de empleo: España
en relación a la Unión
Europea*

que permite valorar el gasto consolidado en política de empleo, si bien la interpretación de los datos debe realizarse con cierta cautela, dado que el desfase temporal⁹⁰ —los últimos datos disponibles se refieren a 2018— hace que las apreciaciones realizadas no puedan proyectarse completamente al año en curso. Además, aunque este análisis

pierde relevancia en un año como este dado que no permite extraer conclusiones sobre la respuesta comparada de la política de empleo en el contexto de la pandemia, sí confirma algunos elementos diferenciales relativos al gasto en políticas activas en España, tanto en términos de esfuerzo (en términos de PIB) como alcance (en relación a la tasa de paro), que deberían considerarse en un nuevo diseño de estas.

Los últimos datos disponibles, recogidos en el cuadro II-17, permiten constatar que el gasto en el conjunto de política de empleo en porcentaje del PIB en España fue de los más elevados de la Unión Europea, 2,2 por 100 frente a un promedio Unión Europea del 1,2 por 100, situándose al mismo nivel que Austria, Bélgica y Finlandia y a distancia de los países que realizan mayor gasto en política de empleo: Dinamarca (2,8 por 100) y Francia (2,6 por 100).

90 Los datos SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) aseguran la comparabilidad internacional y la consolidación presupuestaria y financiera, pero presentan como principal inconveniente el decalaje temporal en su disponibilidad respecto al ejercicio actual.

CUADRO II-17. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018
(Porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas	Políticas pasivas	Gasto total	Gasto total en PAE (sin intermediación) por punto de tasa de paro	Gasto total en PAE (con intermediación) por punto de tasa de paro	Gasto total por punto básico de tasa de paro
Alemania	0,431	0,678	0,697	1,374	0,072	0,199	0,404
Austria	0,178	0,758	1,316	2,074	0,118	0,155	0,423
Bélgica	0,334	0,894	1,253	2,147	0,093	0,149	0,358
Bulgaria	0,030	0,163	0,409	0,572	0,026	0,031	0,110
Chipre	0,028	0,096	0,423	0,519	0,008	0,011	0,062
Croacia	0,059	0,497	0,230	0,727	0,052	0,058	0,086
Dinamarca	0,422	1,810	0,991	2,800	0,272	0,355	0,549
Eslovaquia	0,036	0,234	0,311	0,546	0,030	0,036	0,084
Eslovenia	0,073	0,228	0,378	0,608	0,031	0,045	0,119
España	0,151	0,703	1,447	2,150	0,036	0,046	0,141
Estonia	0,140	0,471	0,405	0,877	0,061	0,087	0,162
Finlandia	0,110	0,903	1,273	2,177	0,107	0,122	0,294
Francia	0,236	0,755	1,908	2,664	0,058	0,084	0,296
Grecia	0,005	0,210	0,519	0,729	0,011	0,011	0,038
Hungría	0,064	0,651	0,210	0,863	0,159	0,176	0,233
Irlanda	0,032	0,348	0,692	1,040	0,054	0,060	0,179
Italia	0,022	0,381	1,150	1,531	0,034	0,036	0,144
Letonia	0,063	0,182	0,393	0,575	0,016	0,025	0,078
Lituania	0,050	0,272	0,390	0,663	0,036	0,044	0,107
Luxemburgo	0,062	0,633	0,564	1,197	0,102	0,113	0,214
Malta	0,206	0,303	0,042	0,345	0,026	0,082	0,093
Países Bajos	0,200	0,567	1,376	1,943	0,097	0,149	0,511
Polonia	0,058	0,358	0,146	0,504	0,077	0,092	0,129
Portugal	0,037	0,340	0,970	1,310	0,043	0,048	0,185
República Checa	0,119	0,317	0,147	0,464	0,090	0,144	0,211
Rumanía	0,026	0,053	0,036	0,088	0,006	0,013	0,021
Suecia	0,249	1,073	0,465	1,540	0,129	0,168	0,241

Nota: se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo (intermediación). Aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, también contienen otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Analizando por grandes componentes del gasto, los recursos en la mayoría de los países se concentran en las políticas de protección (54 por 100 del total en el promedio de la Unión Europea⁹¹). España dedicó en 2018 un 67 por 100 del gasto a políticas pasivas (dos puntos menos que el año anterior) siendo algo inferior al gasto realizado por Francia, Italia o Grecia que dedican el 75 por 100 a las políticas de protección. Por el contrario, siete países, Croacia, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, Polonia, República Checa y Suecia, destinan más del 70 por 100 de sus recursos a políticas activas, si bien el volumen de gasto total en porcentaje del PIB no es comparable entre ellos.

En cambio, el porcentaje destinado a políticas activas en España (33 por 100), quedaba por debajo del de la Unión Europea (46 por 100) y lejos del gasto realizado por los países que lideran estas políticas, Dinamarca y Suecia, en torno al 70 por 100⁹².

En todo caso, para apreciar de forma completa el papel que desempeña la política de empleo y, en particular, las medidas de activación es necesario valorar, además del esfuerzo, el alcance de estas medidas, es decir, el gasto en relación al nivel de paro de cada país, lo que permite obtener una dimensión más ajustada del mismo. Para ello, se recurre al análisis del gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro que permite constatar que si bien los recursos destinados al conjunto de la política de empleo en España son de los más elevados de la Unión Europea, el hecho de que solo se destine una tercera parte a políticas activas se refleja en que su alcance sobre la población desempleada está muy por debajo de lo que le correspondería en términos de gasto, siendo inferior al de otros países que, comparativamente, dedican menos recursos. De ahí que, a pesar de que atender a un elevado volumen de desempleo se haya traducido en un mayor esfuerzo presupuestario, el alcance de la política de empleo y, en particular, de las políticas activas, ha sido limitado (gráfico II-23).

1.3.3. Servicios y programas de políticas activas

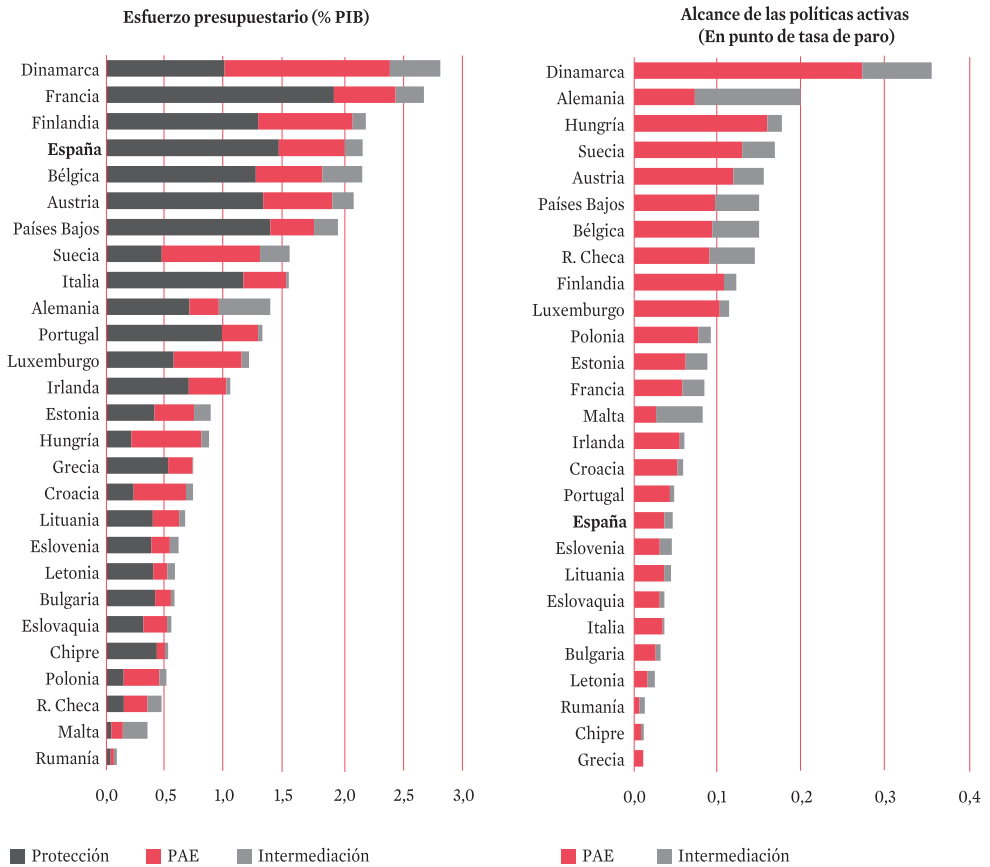
El balance de las políticas activas de empleo en términos de resultados e impacto resulta clave para valorar la efectividad de las mismas y poder comprobar si el esfuerzo en políticas activas tiene un efecto positivo sobre la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y las trabajadoras.

No obstante, este balance debe realizarse con cierta cautela ya que resulta más complejo en 2020, dado que más allá de la necesaria disponibilidad de información que ha podido verse limitada por la complicada situación a la que se han enfrentado los SPE para realizar su trabajo, las consecuencias de la pandemia dificultan por sí mismas la interpretación de los datos en un año atípico. Así, se centrará en identificar las

91 Los datos para el conjunto de la Unión Europea deben ser considerados con cautela, dado que se han calculado como promedio del conjunto de Estados miembros por falta de disponibilidad de datos agregados desde 2012.

92 En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo.

GRÁFICO II-23. ESFUERZO Y ALCANCE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, 2018



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

grandes actuaciones de políticas activas —Plan de Choque por el Empleo Joven y Plan Reincorpora-t, y las líneas de actuación más relevantes desarrolladas a lo largo del año.

En todo caso, la información no permite analizar los efectos de las políticas sobre los participantes ni contempla aspectos de carácter cualitativo o cuantitativos relacionados con las acciones desarrolladas, lo que ofrecería una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas. Como se ha señalado anteriormente, y con el objetivo de obtener resultados significativos sobre las medidas implantadas, sería necesario intensificar los esfuerzos para fomentar la cultura de la evaluación como parte de un ejercicio sistemático y continuo en el tiempo.

El balance sobre la intermediación laboral durante 2020 refleja algunos de los problemas derivados de la pandemia y las restricciones impuestas a la movilidad. La intermediación

Intermediación laboral

CUADRO II-18. OFERTAS GESTIONADAS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2020

Colectivos	Envíos a ofertas						Con resultado de colocación					
	A beneficiarios de prestaciones			A no beneficiarios de prestaciones			A beneficiarios de prestaciones			A no beneficiarios de prestaciones		
	Valor	%		Valor	%	Total	Valor	%		Valor	%	Total
A mujeres	504.067	47,2		751.029	52,2	1.255.096	50,1	46.096	53,3	95.940	53,8	142.036
A menores de 30 años	123.823	11,6		326.836	22,7	450.659	18,0	8.268	9,6	35.700	20,0	43.968
A mayores de 45 años	560.093	52,4		572.944	39,8	1.133.037	45,2	52.793	61,0	84.834	47,6	137.627
Total	Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%	
	1.068.112	42,6		1.438.101	57,4	2.506.213	100,0	86.548	32,7	178.240	67,3	264.788
Pro Memoria:												
núm. demandantes totales	1.395.772	130,7		1.943.227	58,2	3.338.999	100,0	82.554	26,0	234.658	74,0	317.212
con envíos												

Fuente: SEPE.

laboral entendida como la casación entre demanda de empleo y puestos de trabajo ofertados por las empresas, realizada, principalmente, por los servicios públicos de empleo pero también por las agencias privadas de colocación, resultó más difícil ante la ausencia de actividad presencial. A ello se sumaron también las dificultades a las que se enfrentaron los trabajadores y trabajadoras de los servicios públicos de empleo en su desempeño y la sobrecarga derivada de la gestión de las prestaciones.

A pesar de este difícil contexto, los datos disponibles respecto a la intermediación realizada por los SPE autonómicos reflejan que durante 2020 realizaron 2,5 millones de envíos de ofertas a demandantes de empleo que, no obstante, son 800.000 menos que el año anterior (cuadro II-18). Del total de ofertas enviadas, la mitad de ellas a mujeres, el 42 por 100 se enviaron a beneficiarios de prestaciones. La intermediación de los servicios públicos de empleo resultó en colocación para el conjunto de ofertas gestionadas en un 10,6 por 100 de los casos, ligeramente por encima de las ratios de años previos, si bien el envío de ofertas fue mucho menor, observándose diferencias en función de la edad y consideración como beneficiarios o no de prestaciones.

Las medidas de fomento de la contratación constituyen uno de los pilares tradicionales de las políticas activas de empleo en España, aunque su eficacia se ha demostrado limitada, como se ha señalado anteriormente. En todo caso, y a la espera de una reforma del sistema de incentivos a la contratación que priorice la atención en determinados colectivos, durante 2020 el sistema vigente permitió realizar un total de 192.775 contratos bonificados, un 25 por 100 menos que el año anterior, con una caída superior al 40 por 100 tanto de la contratación indefinida como de la contratación de personas con discapacidad.

Medidas de fomento a la contratación

A causa de la pandemia, el grueso de las bonificaciones, que se dirige a fomentar la contratación temporal (83,1 por 100 en 2020), principalmente, por interinidad o para contratación de personas con discapacidad, también cayó un 25 por 100 respecto al año anterior (cuadro II-19). En este contexto, los estímulos a la contratación indefinida inicial ocuparon un papel residual (3 por 100), si bien esta dinámica viene siendo una constante en los últimos años; de hecho, dos terceras partes de la contratación indefinida fueron conversiones. Respecto a la nueva bonificación existente desde abril de 2019⁹³ para impulsar la contratación de desempleados de larga duración, cabe señalar que desde su puesta en marcha y hasta febrero de 2021 se formalizaron 6.264 nuevos contratos indefinidos, el 55,7 por 100 con mujeres.

El balance anual de las actuaciones realizadas en favor de los jóvenes se realiza en gran medida a partir de los resultados de la Garantía Juvenil, cuyo desarrollo continuó a lo largo de 2020, a la espera de la concreción del nuevo

Las actuaciones en favor de la población joven: Garantía Juvenil y Plan de Choque

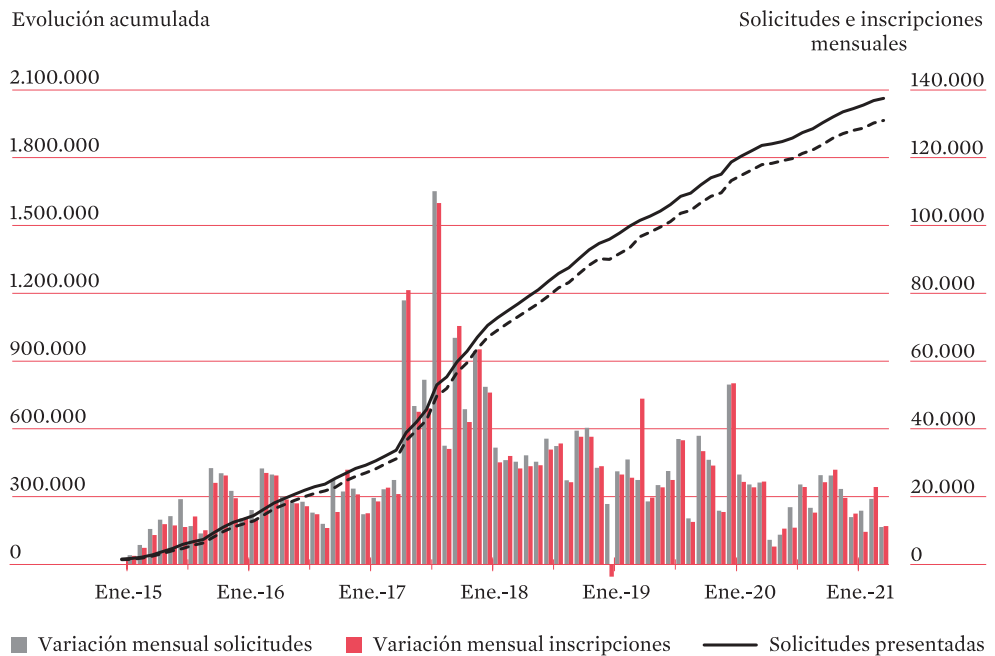
93 Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo.

CUADRO II-19. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2020

Total de contratos (según colectivo objeto de bonificación)	Contratos indefinidos										Total
	Indefinidos iniciales		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales				
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	% total	
Maternidad, adopción, acogida y riesgo							85.051	53,1	85.051	44,1	64,4
Otras interinidades							858	0,5	858	0,4	67,6
Personas con discapacidad	937	17,2	6.467	100,0	8.821	42,7	69.558	43,4	85.783	44,5	41,3
Trabajador en riesgo de exclusión social	132	2,4					1.818	1,1	1.950	1,0	66,6
Víctimas violencia/terrorismo	131	2,4					544	0,3	675	0,4	97,5
Trabajador en empresa de inserción	10	0,2					1.686	1,1	1.696	0,9	47,9
Incorp. <30 años exclusión social emp. inserción							121	0,1	121	0,1	29,8
Indef. proced. ctos. prácticas ETT (RDL-16/2013)	4	0,1							4	0,0	50,0
Familiar de trabajador autónomo	1.794	32,9							1.794	0,9	51,5
Formación SNGJ RDL 6/2016							532	0,3	532	0,3	54,9
Desempleado inscrito 12 meses en 18	2.451	44,9							2.451	1,3	55,1
Conv. indef. Ley 43/2006					240	1,2			240	0,1	70,4
Conv. indef. Ley 3/2012					8.624	41,7			8.624	4,5	48,5
Conv. indef. RDL 6/2016					547	2,6			547	0,3	54,5
Conv. indef. RDL 8/2019					152	0,7			152	0,1	23,7
Conv. indef. RDL 5/2020					2.297				2.297	1,2	31,4
Total	5.459	2,8	6.467	3,4	20.681	10,7	160.168	83,1	192.775	100,0	52,7
Pro memoria 2019	9.135		11.082		25.600		210.911		256.728		

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

GRÁFICO II-24. EVOLUCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL



Nota: datos hasta 30 de marzo de 2021.
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Registro del SNGJ.

diseño de la Garantía Juvenil plus. Dado que fue un año atípico por la pandemia y las restricciones de movilidad, el número de solicitudes presentadas cayó un 30,8 por 100 respecto al año anterior, especialmente en abril y mayo en que el número de solicitudes presentadas fue muy reducido. Además, entre el conjunto de medidas adoptadas para simplificar los trámites de gestión en el SEPE durante la pandemia también estaba la simplificación de la inscripción en el Registro lo cual favorece su utilización.

En el conjunto del año se presentaron 236.310 solicitudes nuevas, de las que se aprobaron el 95 por 100 (223.126 solicitudes). Analizando el funcionamiento del programa desde su puesta en marcha y hasta marzo de 2021, último dato disponible, se han presentado 2.062.961 solicitudes de inscripción al registro⁹⁴, de las que se resolvieron casi el 99 por 100, aprobándose de estas el 96,5 por 100, lo que supone casi dos millones de inscripciones (gráfico II-24). La participación en el sistema entre hombres y mujeres es muy igualitaria, si bien el número de inscripciones resultantes es ligeramente mayor entre los primeros (cuadro II-20). En todo caso, más allá de los datos relativos a la inscripción en el Registro, para valorar adecuadamente el impacto

94 Hay que considerar que los datos están sobredimensionados, dado que proceden de un fichero histórico en el que no se articulan las bajas, (es el caso de los mayores de 30 años).

CUADRO II-20. INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL

		Total	Hombres	Mujeres
		2.062.961	1.035.811	1.027.150
Solicitudes		100,0	50,2	49,8
Resultado	Expedientes resueltos	2.036.355	1.022.562	1.013.793
	En porcentaje	98,7	50,2	49,8
	Inscripciones (resoluciones positivas)	1.965.132	988.386	976.746
	En porcentaje sobre resueltos	96,5	50,3	49,7
	Denegaciones (resoluciones negativas)	71.223	34.176	37.047
	En porcentaje sobre resueltos	3,5	48,0	52,0

Nota: datos acumulados desde la puesta en marcha del Programa hasta 30 de marzo de 2021.

Fuente: SEPE. Registro del SNGJ.

de la Garantía Juvenil sería necesario disponer de información suficiente sobre las actuaciones concretas desarrolladas con los beneficiarios y su incidencia en términos de inserción e incremento de su empleabilidad.

Por otro lado, para valorar otras actuaciones orientadas hacia la población joven se cuenta también con el informe de seguimiento sobre el grado de desarrollo del Plan de Choque por el Empleo Joven, que confirma un avance destacado en muchas medidas del plan (cuadro II-21), si bien las restricciones a la movilidad a causa de la pandemia limitaron la posibilidad de ejecución de algunas de ellas. De hecho, dado que el Plan tiene un carácter plurianual hasta 2021, sería necesario abordar algunas medidas no iniciadas todavía pero que siguen en el diseño del Plan, máxime cuando son las personas jóvenes las que van a requerir un mayor esfuerzo en la atención de los servicios públicos de empleo tras la pandemia.

Asimismo, se cuenta con algunos resultados cuantitativos que permiten confirmar la idoneidad de algunas de las medidas contenidas en el Plan⁹⁵: atención a 1.103.984 personas jóvenes en 2019 y 736.300 hasta octubre de 2020 para la elaboración de itinerarios personalizados de empleo o servicios de orientación profesional para el empleo o autoempleo, orientación integral a más de 100.000 jóvenes migrantes inscritos como demandantes de empleo en 2019 (74 por 100 del total de migrantes inscritos), incremento de la participación en formación en competencias digitales respecto al total de la oferta formativa programada entre 2019 y 2020: del 2,9 al 4,6 por 100 en mujeres jóvenes y del 13,6 al 17,2 por 100 en hombres jóvenes o conversión en indefinidos de 61.445 contratos con personas jóvenes.

La pandemia también ha condicionado el acceso al mercado laboral de este colectivo, como se refleja en el volumen de contrataciones en dos modalidades específicas

95 SEPE, Informe sobre el Plan de Choque por el Empleo Joven, 20 de abril de 2021, resultado de la asistencia técnica en la implementación de este Plan que presta el Banco Mundial y la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea.

CUADRO II-21. AVANCE LOGRADO EN LAS MEDIDAS DEL PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN

Ejes/Medidas	Avance de actuaciones (hasta 2020)
Eje 1: Orientación	
Medida 1: Programa Orientajoven dotado de una red de 3.000 personas técnicas responsables de la orientación (Red Orienta 3000)	Incorporación 1.436 personas (octubre 2020) Adaptación digital con atención multicanal y uso de redes sociales. Esfuerzo por especialización de equipos por características de los colectivos destinatarios (rural/urbano, emprendimiento, economía social, digitalización) Orientación y diagnóstico personalizado con planes de <i>mentoring</i> . Creación de planes, protocolos y manuales de prospección
Medida 4: Apoyo a la Red SIJ-INJUVE con 110 mediadores juveniles	Aprobación RD de concesión de subvenciones al INJUVE para contratación de mediadores y contratación efectiva de 98 personas (a junio 2020). Realización de mapa territorializado de recursos para la juventud y proyectos específicos
Medida 5: Apoyo en prospectores	Algunas CCAA han contratado personal especializado para acciones de prospección y puesta en marcha de servicios específicos y foros de empleo
Medida 7: Atención integral en materia de inserción laboral a personas jóvenes menores migrantes no acompañados	Cataluña y Navarra ya disponen de un plan de atención. Aragón, Cantabria y C. Valenciana están trabajando en ello
Medida 8: Colaboración con FEMP	Aprobado el Convenio con la FEMP con una duración de 3 años
Medida 11: Lanzaderas de empleo	Intervención de un entrenador personal o <i>coach</i> para mejorar estrategias de empleo y autoempleo o proyectos de colaboración público privada. Resultados de inserción de jóvenes tras participar en lanzaderas de empleo: 49,85% en 2019 y 29,55% en 2020 (con cautela debido a la crisis)
Eje 2: Formación	
Medida 14: Programas de formación en competencias digitales	Colaboración del SEPE y FUNDAE con grandes empresas tecnológicas para proveer de competencias tecnológicas a desempleados –DIGITALIZATE–. Actuaciones formativas en ciberseguridad con el Instituto Nacional de Ciberseguridad. Jóvenes desempleados formados en competencias digitales 17/15% en 2020 Resolución de convocatoria de subvenciones para formación destinando 50 millones de euros a formación en competencias digitales
Medida 16: Programas de formación orientada a la cualificación en sectores estratégicos	OM TMS/283/2019 que regula la estructura y contenido del catálogo de especialidades formativas que responde a la demanda de formación por sectores y ocupaciones emergentes. En 2020 jornadas de detección de necesidades formativas

CUADRO II-21. AVANCE LOGRADO EN LAS MEDIDAS DEL PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN
(continuación)

Ejes/Medidas		Avance de actuaciones (hasta 2020)
Eje 2: Formación		
Medida 17: Programas de formación orientados a la cualificación agraria y del desarrollo local		Subvenciones programas plurirregionales de formación dirigidos a profesionales del medio rural desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Plan de Formación continua para técnicos del medio rural. Estancias formativas para jóvenes agricultores y talleres de emprendimiento rural, entre otros
Eje 3: Oportunidades de empleo		
Medida 26: Potenciar la formación profesional dual por medio del contrato para la formación y el aprendizaje		Modernización de la aplicación informática que gestiona la actividad formativa inherente a los contratos y avances en la implementación de la tutela. Además, todas las CCAA realizan actuaciones específicas con este fin
Medida 29: Oportunidades de contratación y emprendimiento para jóvenes		Evaluación y revisión del marco de incentivos a la contratación existente por la AIReF. Incentivos y ayudas desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para la contratación de calidad y emprendimiento de los jóvenes
Medida 34: Programas de primera experiencia profesional		Varias CCAA han articulado, en el marco de los programas comunes del PAPE, los programas de colaboración con CCLL, de colaboración con órganos de la AGE, organismos autónomos y entidades sin ánimo de lucro, y de prácticas no laborales en empresas
Medida 36: Medidas contempladas en Programas Integrales de Empleo aprobados para territorios en los que las especiales condiciones sociolaborales, económicas o geográficas no permitan una efectiva integración social de los jóvenes		Aprobación Planes de Empleo en Ceuta y Melilla y Plan Integral de Empleo de Canarias. Todas las CCAA implementan estas medidas a través de programas de colaboración con corporaciones locales y con órganos de la AGE, organismos autónomos y entidades sin ánimo de lucro
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo		
Medida 38: Apoyo Startup o proyectos de base tecnológica para mujeres jóvenes		El SNE cuenta con un programa y una persona cualificada para asesoramiento con este fin. Algunas CCAA cuentan con programas específicos de incentivos o subvenciones en esta línea
Eje 5: Emprendimiento		
Medida 40: Impulso a los programas de economía social		Varias CCAA cuentan con programas para el fomento y mejora del emprendimiento colectivo bajo fórmulas de economía social. Aprobación del Plan de Impulso de la FP para el trabajo autónomo y la economía social
Medida 41: Startup con incubadoras de empresa		Hasta la fecha solo Castilla-La Mancha ha implementado programas de este tipo
Medida 42: Convenios de colaboración con organizaciones intersectoriales de autónomos		Programa transversal de autónomos y de economía social en el marco de las convocatorias de formación de ámbito estatal

CUADRO II-21. AVANCE LOGRADO EN LAS MEDIDAS DEL PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN
(*continuación*)

Ejes/Medidas	Avance de actuaciones (hasta 2020)	
Eje 6: Mejora del marco institucional		
Medida 43: Simplificación del Registro Centralizado del SNGJ	Revisión del formulario de inscripción, reducción del papel e inscripción telemática y agilidad del proceso	
Medida 44: Participación en la Gobernanza del SNGJ a través de la Comisión Tripartita	Constitución y reuniones de la Comisión Tripartita de la Garantía Juvenil	
Medida 45: Reforzar las actuaciones de seguimiento, control y evaluación a través de la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ con evaluaciones periódicas	Reuniones de la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ	
Medida 46: Reforzar la coordinación interinstitucional, especialmente con servicios sociales y educación	Desarrollo de reuniones a nivel institucional y con asociaciones empresariales	
Medida 47: Mejorar la calidad de los datos de las medidas y/o atenciones del sistema a través de la obligatoria participación de todos los actores implicados, en la puesta en común de la información	Requerimiento de atenciones prestadas a jóvenes. Mejora de la carga y grabación de datos. Difusión de la información. Previsión de una herramienta de gestión de datos	
Medida 48: Facilitar el intercambio de formación e información entre las entidades participantes en Garantía Juvenil, especialmente en lo referido a convocatorias vigentes	Repositorio de convocatorias en la web del SNGJ	
Medida 50: Promover la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la igualdad de trato y oportunidades por cualquier circunstancia personal y/o social	Desglose de resultados de Garantía Juvenil diferenciada entre hombres y mujeres	

Fuente: elaboración propia a partir de Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. Informe de seguimiento.

en las que los jóvenes tienen una presencia importante. Es el caso de los contratos para la formación y el aprendizaje, de los que se realizaron 15.182 nuevos contratos con jóvenes menores de 30 años (43,9 por 100 menos que en el año anterior) y los contratos en prácticas, de los que 44.513 se realizaron con jóvenes, un 38,3 por 100 menos que el año anterior.

Además, a lo largo de 2020, sobre la base de una metodología desarrollada por el Banco Mundial⁹⁶ y en colaboración con los SPE de las comunidades autónomas, se llevó a cabo una selección de diecinueve actuaciones en trece comunidades autónomas consideradas «buenas prácticas» dirigidas a las personas jóvenes en el marco de las políticas activas, que se correspondían con trece medidas concretas del Plan de Choque. Del total, cinco cubrían los ejes de orientación —colaboración con servicios sociales y universidades— y oportunidades de empleo —formación dual, formación-empleo y programas de primera experiencia laboral— y cuatro el de formación —competencias digitales y segunda oportunidad— y la mejora del marco institucional con énfasis en la coordinación interinstitucional —empleo, educación y servicios sociales—. También se identificaron tres «buenas prácticas prometedoras», que aún están en fase de diseño o pendientes de desarrollo.

En relación con el Plan Reincorpora-t, se constata que se ha realizado un avance importante en muchas medidas del Plan, aunque la pandemia y las restricciones de

Avances logrados por el Plan Reincorpora-t movilidad limitaron la posibilidad de ejecución de algunas de ellas. El cuadro II-22 recoge el avance alcanzado por las distintas medidas, señalándose a continuación los principales logros alcanzados⁹⁷:

- Sobre la mejora de la atención personalizada y la especialización de los equipos técnicos de orientación: la mayoría de las comunidades autónomas han definido servicios especializados de atención para parados de larga duración (un 33,6 por 100 recibieron orientación profesional en 2019 y un 23,7 por 100 hasta octubre de 2020). Con la pandemia, refuerzo de la atención multicanal y, en algunos casos, a través de redes sociales.
- Sobre el fortalecimiento de la atención a PLD y mayor alcance en la población vulnerable: se han desarrollado acciones para la incorporación de personas inactivas y se ha fomentado la inscripción y permanencia de las personas en el

96 Se define como buena práctica aquella iniciativa de carácter innovador que se pone en práctica en virtud de una necesidad detectada e impulsada desde la administración, desarrollándose de forma exitosa (logro de objetivos previstos) y, además, es susceptible de ser transferida e implantada en otros territorios. Los requisitos para su selección son: carácter innovador, basado en la evidencia, valor añadido, eficiencia y aplicabilidad. *Informe de Buenas Prácticas del Plan de Choque por el Empleo Joven*, marzo de 2021.

97 SEPE, Informe sobre el Plan Reincorpora-t, 21 de abril de 2021, resultado de la asistencia técnica en la implementación de este Plan que presta el Banco Mundial y la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea.

sistema de empleo (un 24,1 por 100 en 2019 y un 17,6 por 100 hasta octubre de 2020 de demandantes procedentes de una baja por colocación tras haber estado anteriormente como PLD se inscribieron en situación de mejora de empleo.

- Sobre la atención integrada, la participación y colaboración de los servicios públicos de empleo y los servicios sociales: durante el año 2019 y 2020 se pusieron en marcha proyectos piloto de colaboración e intercambio de información entre servicios sociales y empleo a nivel de comunidad autónoma
- Sobre la formación en competencias digitales: se estableció un marco de colaboración con grandes empresas especializadas del sector tecnológico —Digitalízate— para proveer de formación digital a personas trabajadoras, especialmente de pymes, y personas desempleadas.
- Sobre la contratación pública y la responsabilidad hacia sectores más vulnerables: impulso a raíz de la Recomendación para el impulso de la incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública para personas en situación de paro de larga duración mayores de 52 años y el fomento de los contratos reservados para centros especiales de empleo de iniciativa social y para empresas de inserción.
- Sobre oportunidades de empleo: se tramitaron 3.317 expedientes de subvenciones de 1.858 municipios, con un total de 160.794 contrataciones de PLD.

Además, de igual forma que con el Plan de Choque por el Empleo Joven, también se identificaron actuaciones consideradas «buenas prácticas» en relación con la atención a los desempleados de larga duración, que permitió identificar treinta y tres actuaciones distintas para quince medidas del Plan en quince comunidades autónomas y Ceuta, de las que más de la mitad correspondían al eje de orientación⁹⁸. También se identificaron cinco «buenas prácticas prometedoras» —aún en fase de diseño o pendientes de desarrollo— y tres actuaciones consideradas «prácticas inspiradoras» en el contexto del COVID-19 que, siguiendo la recomendación de la OCDE⁹⁹ responden a: la simplificación y agilización de trámites y procedimientos, digitalización de trámites y servicios, adaptación de competencias, gestión de las transiciones laborales y fortalecimiento de alianzas.

El año 2020 fue un año complejo, sin duda, para la formación profesional para el empleo. Los problemas ya señalados como consecuencia de la desafectación de la cuota de formación y las dificultades para poder impartir la formación de forma presencial tuvieron impacto en la ejecución del conjunto de la formación profesional para el empleo durante el año, por lo que las cifras deben considerarse con cierta cautela. No obstante, se aprecian

Balance de la formación profesional para el empleo

98 Informe de Buenas Prácticas del Plan Reincorpora-t.

99 OCDE, *Public employment services in the frontline for jobseekers, workers and employers*, 2020.

Ejes/Medidas		Avance de actuaciones (hasta 2020)
Eje I: Orientación		
Sobre la mejora de la atención personalizada y especialización de los equipos técnicos de orientación		
Medida 1: Metodología de atención individualizada. Servicio de acogida		Sistematización de las sesiones de acogida en algunos SPE: entrevista de diagnóstico individualizado y exploración de factores y variables personales. Otros SPE realiza actividades grupales de información. Servicios especializados de atención a parados de larga duración.
Medida 6: La situación de "mejora de empleo"		Atención hasta octubre de 2020 de un 23,68% de demandantes desempleados de larga duración. En algunas CCAA se informa de la conveniencia de continuar inscrito como demandante en mejora de empleo (24,04% inscritos en 2019 y 17,56% en 2020)
Medida 7: Colectivo de atención prioritaria, junto con las personas jóvenes, para la red de 3.000 técnicos de orientación		Incorporación 1.436 personas (octubre 2020) Adaptación digital con atención multicanal y uso de redes sociales. Esfuerzo por especialización de equipos por características de los colectivos destinatarios (rural/urbano, emprendimiento, economía social, digitalización)
Medida 9: Incorporación de trabajadores inactivos al sistema de empleo		Participación del SEPE en seminario de la Red SPE para analizar las circunstancias en que se encuentran los colectivos de inactividad
		Algunas CCAA llevan a cabo acciones para incorporación de inactivos promoviendo el mantenimiento de la inscripción y desarrollando iniciativas de activación de colectivos vulnerables y desempleados de larga duración.
Sobre la atención integrada, la participación y colaboración de los SPE, los servicios sociales, las entidades del tercer sector y las redes de economía social		
Medida 12: Participación y colaboración con los servicios sociales de cada CCAA		Proyectos piloto de colaboración e intercambio de información entre servicios sociales y empleo a nivel de CCAA
Medida 14: Las redes del tercer sector especializadas en atención integral de colectivos		Convocatorias en el marco delo PO de inclusión social y economía social: ayuda del FSE a entidades encaminadas a la inclusión y formación en el ámbito socio laboral. Medidas urgentes de apoyo a entidades del tercer sector de acción social de ámbito estatal (RD-ley 33/2020)
Medida 15: Participación de las redes de economía social y solidaria		Algunas CCAA tienen convenios con agentes sociales para la atención a personas desempleadas de larga duración

CUADRO II-22. AVANCE LOGRADO EN LAS MEDIDAS DEL PLAN REINCORPORA-T
(*Continuación*)

Avance de actuaciones (hasta 2020)	
Ejes/Medidas	
Eje 2: Formación	
Medida 20: Formación en competencias clave	Oferta formativa especial en dicho ámbito y en algunos casos protocolos para identificar necesidades
Medida 21: Formación en competencias digitales	Colaboración del SEPE y FUNDAE con grandes empresas tecnológicas para proveer de competencias tecnológicas a desempleados -DIGITALIZATE-. Actuaciones formativas en ciberseguridad con el Instituto Nacional de Ciberseguridad.
Medida 22: Programas de formación orientados a la cualificación en sectores de interés preferente e interés público	Convocatorias para el procedimiento de reconocimiento, evaluación y acreditación de las competencias profesionales de las cualificaciones profesionales de atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales o a personas en el domicilio. Programa empleaverde a través de la Fundación Biodiversidad. Algunas CCAA programas y servicios propios adaptados al tejido productivo de su territorio
Eje 3: Oportunidades de empleo	
Medida 25: Programa de seguimiento de la incorporación de cláusulas sociales en los procesos de contratación	Avance con la incorporación de obligaciones específicas de la condición esencial de promover la contratación de parados de larga duración.
Medida 27: Fomento de los contratos reservados para centros especiales de empleo de iniciativa social y para empresas de inserción reguladas	A través del programa contenido en el PAPE para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado protegido (centros especiales de empleo) Recomendación para incorporación de cláusulas sociales en los contratos
Sobre la RSE y el valor añadido de la generación de empleo para personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo y otras medidas de fomento del empleo	
Medida 30: Empresas socialmente comprometidas con la inserción de mujeres víctimas de violencia de género	Avances en la formación en el SNE para la inserción de este colectivo y acciones de sensibilización e información de incentivos para su contratación en algunas CCAA
Medida 33: Programas de contratación para actividades de interés preferente y utilidad pública para la reactivación de las personas paradas de larga duración con especial atención en el medio rural.	Facilitar el acceso de los profesionales a títulos pesqueros y Programa empleaverde

CUADRO II-22. AVANCE LOGRADO EN LAS MEDIDAS DEL PLAN REINCORPORA-T
(continuación)

Ejes/Medidas	Avance de actuaciones (hasta 2020)
<i>Sobre la RSE y el valor añadido de la generación de empleo para personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo y otras medidas de fomento del empleo</i>	
Medida 35: Medidas en el ámbito rural	Subvenciones y campañas para la incorporación de trabajadores en el sector agrícola
Medida 43: Programa de contratación para actividades de utilidad preferente e interés público	Programas de fomento de la contratación de desempleados en un marco de colaboración con entes locales
<i>Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo</i>	
Medida 47: Apoyo a la mujer en el entorno rural	Subvenciones a programas suprarregionales de formación dirigidos a profesionales del medio rural
<i>Eje 5: Emprendimiento</i>	
Medida 53: Desarrollo rural y emprendimiento	A través del INCIBE, programa “ciberemprende”
<i>Eje 6: Mejora del marco institucional</i>	
Medida 63: Jornadas de buenas prácticas	Varias CCAA realizan convocatorias de autoempleo o subvenciones con este fin
<i>Eje 6: Mejora del marco institucional</i>	
Medida 63: Jornadas de buenas prácticas	En preparación la primera jornada de buenas prácticas sobre experiencias de éxito del Plan

Fuente: elaboración propia a partir de Plan Reincorpora-t 2019-2021. Informe de seguimiento.

algunos hechos destacados como el impulso digital en las modalidades para impartir formación —uso de videoconferencia, aulas virtuales y aplicaciones móviles— y la orientación de los contenidos, tanto hacia formación en competencias digitales en un contexto de incremento extraordinario del teletrabajo como a prevención de riesgos laborales para asegurar la protección ante la pandemia en los entornos laborales.

El desarrollo de la formación se enfrentó desde los primeros momentos a las consecuencias de la pandemia, con la declaración del estado de alarma y la suspensión de la actividad formativa presencial. Si bien se adoptaron medidas de flexibilidad para posibilitar la impartición de la formación en modalidad *online*, no fue posible en muchos casos y una parte importante no se llegó a impartir. El fin del estado de alarma no permitió revertir este hecho, ya que la distinta situación a nivel territorial y la necesidad de garantizar las medidas de protección dificultaron la apertura física de muchos centros de formación obligando también, en muchos casos, a realizar un esfuerzo rápido para readaptar el contenido formativo y posibilitar la docencia *online*. Todo ello se materializó en resultados de ejecución sustancialmente menores respecto a años anteriores respecto a empresas y participantes formados.

Por lo que se refiere a la formación programada por las empresas¹⁰⁰, un total de 299.727 empresas realizaron acciones formativas en 2020, un 11,8 por 100 menos que el año anterior, contando además que tuvieron una cuarta parte menos de crédito disponible —415 millones de euros—. La tasa de cobertura de empresas fue del 17,4 por 100, si bien con muchas diferencias en función del tamaño —tasas del 13 por 100 en el caso de microempresas al 75 por 100 en las de más de 50 trabajadores o 90 por 100 en las de más de 250 trabajadores—.

Las acciones formativas alcanzaron a más de 3,8 millones de participantes (un 16 por 100 menos que en 2019) y supusieron 2,5 millones de personas trabajadoras formadas (cuadro II-23). Se mantuvo la diferencia entre hombres y mujeres, con una participación ligeramente mayor en el caso de los hombres. Por grupos de edad, se constata una mayor participación de los trabajadores y trabajadoras entre 36 y 45 años, seguidos por los que están en la franja entre 45 y 54 años; en conjunto suman casi dos tercios del total de participantes. Atendiendo al nivel de estudios, la participación fue mayor en el caso de los hombres con estudios primarios, lo que contrasta con la situación en años anteriores, en que eran los que tenían estudios universitarios los que accedían en mayor proporción a acciones formativas, circunstancia que se ha mantenido en el caso de las mujeres. Esta circunstancia puede explicarse tanto por la orientación de la formación en prevención de riesgos laborales en el contexto de

100 Las empresas disponen de créditos formativos para la financiación de estas acciones formativas, como resultado de aplicar un porcentaje de bonificación sobre las cuotas ingresadas por concepto de formación profesional en el año anterior, que se complementan con recursos propios (aportación privada) en función del número de trabajadores empleados, si bien las de menos de 5 trabajadores están exentas para facilitar su acceso a la provisión de formación.

CUADRO II-23. PERFIL DE PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2019-2020

Perfil participantes	Hombres				Mujeres			
	2019		2020		2019		2020	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Edad								
De 16 a 25	147.154	5,7	116.001	5,5	117.801	5,8	98.191	5,7
De 26 a 35	559.346	21,6	435.633	20,5	478.202	23,5	386.177	22,3
De 36 a 45	866.427	33,5	692.522	32,7	710.521	34,9	595.726	34,4
De 46 a 55	778.096	30,1	672.679	31,7	573.671	28,2	515.394	29,7
Mayores de 55	234.044	9,1	203.983	9,6	154.950	7,6	137.180	7,9
Nivel de estudios								
Universitarios	962.965	37,2	704.800	33,2	912.286	44,8	745.164	43,0
Secundarios	718.416	27,8	589.733	27,8	608.370	29,9	513.934	29,7
Primarios	875.402	33,9	759.376	35,8	492.132	24,2	402.119	23,2
Otros	28.091	1,1	67.113	3,2	22.239	1,1	71.615	4,1
Total	2.585.279	56,0	2.121.022	55,0	2.035.270	44,0	1.732.832	45,0

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

la pandemia hacia determinadas categorías profesionales con perfiles de menor cualificación (el 30 por 100 del total de participantes recibieron formación en seguridad y prevención) como por la necesidad de adaptarse a una forma distinta de trabajar en algunas ocupaciones específicas con mayor empleo en este grupo.

Por otro lado, frente a los años anteriores, en que tres cuartas partes de la actividad formativa se venía realizando de forma presencial, en 2020 la opción de teleformación alcanzó al 46,4 por 100 del total de acciones formativas, concentrando también un mayor volumen de horas de formación (57,4 por 100) en relación a la modalidad presencial.

En el marco de la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, un total de 343.232 personas participaron durante 2020 en planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual, principalmente la correspondiente a la convocatoria no finalizada de 2018. Además, 91.662 personas participaron en las convocatorias para la realización de dos programas específicos vigentes, en diálogo social y negociación colectiva y en competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital.

En cuanto a la formación de oferta dirigida a los desempleados, los datos para 2020 confirman como era esperable una menor participación en acciones formativas por parte de los desempleados, un 25 por 100 menos, hasta un total de 73.250 participantes, más de la mitad mujeres y estando bastante equilibrado por grupos de edad (cuadro II-24). Un 90,4 por 100 finalizaron la formación con una evaluación positiva, si bien, habrá que ver posteriormente la inserción resultante de esta formación. A este respecto,

CUADRO II-24. FORMACIÓN DE OFERTA A DESEMPLEADOS, 2020

Conceptos	Total alumnos	Terminan	Ratio de éxito
Mujeres	41.894	37.955	90,6
Hombres	34.356	30.987	90,2
Menores 30 años	24.677	22.029	89,3
30-44 años	27.592	24.962	90,5
Mayores de 45 años	23.981	21.951	91,5
Sin estudios o básicos	9.707	8.434	86,9
Estudios secundarios	47.790	43.244	90,5
Estudios postsecundarios	18.753	17.264	92,1
Total 2020	76.250	68.942	90,4
Total 2019	113.023	104.732	92,7

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

la tasa de inserción fue más baja de lo habitual en 2020 en un contexto difícil por la crisis, situándose en el 62,7 por 100, ocho puntos menos que el año anterior, siendo más alta en el caso de los más jóvenes entre 20 y 29 años, que se situó en torno al 70 por 100, y reduciéndose conforme aumenta la edad.

2. Diálogo social y relaciones laborales

El impacto socio-laboral y económico de la pandemia de coronavirus en 2020 ha alterado sustancialmente las prioridades a corto plazo del diálogo social, así como de las políticas laborales y de protección social, tanto en el plano nacional como internacional. De ahí que haya sido especialmente conveniente en ese año observar los diagnósticos de situación y recomendaciones de políticas efectuadas desde las organizaciones y organismos internacionales, y de la Unión Europea, para hacer frente a los efectos de aquella.

El impacto de la pandemia se está dejando notar también en las distintas dimensiones de las relaciones laborales, observándose una reducción de las cifras en los datos de negociación colectiva, de conflictividad y de siniestralidad laboral, que han sido reflejo, bien de problemas en el proceso de elaboración de las estadísticas, bien de la caída de la actividad económica en el conjunto del año y especialmente en el segundo trimestre, o bien un reflejo de ambas circunstancias, lo que aconseja analizar lo ocurrido en tales ámbitos.

Por otra parte, no pueden perderse de vista los procesos y tendencias de cambio que siguen marcando las transformaciones del trabajo, fundamentalmente la digitalización, la transición ecológica y las tendencias demográficas, que cobran nueva dimensión precisamente en el contexto de la crisis epidemiológica y de la redefinición de nuevos riesgos globales.

A la luz de los anteriores elementos de contexto, se analiza a continuación el diálogo social, la regulación normativa, la evolución de la negociación colectiva y otros instrumentos centrales de las relaciones laborales.

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

La Comisión Europea ha defendido reiteradamente el papel del diálogo social a la hora de abordar los complejos desafíos a los que se enfrenta Europa, especialmente en un año como 2020, en el que los efectos sociales y económicos generados por la pandemia del COVID-19 han exigido un mayor esfuerzo por parte de todos los actores, entre los que destaca la respuesta de los interlocutores sociales. Su rápida reacción ante la crisis generada ha servido también para reforzar el valor del diálogo social en circunstancias difíciles, tal y como evidenciaron a través de diferentes propuestas y acuerdos.

Cabe comenzar mencionando la Declaración conjunta que realizaron los interlocutores sociales europeos ante la situación de emergencia causada por la pandemia, donde la anticipación, la planificación, la capacidad de innovar, las transiciones ecológica y digital, la buena gobernanza empresarial y la cooperación basada en la confianza entre los interlocutores sociales centraron el diálogo social desde el que se han afrontado los nuevos retos generados¹⁰¹.

En concreto, hicieron un llamamiento a los Estados miembros para involucrar a los interlocutores sociales nacionales en el diseño y la aplicación de las medidas en cada Estado, considerando la importancia del reconocimiento por parte de los gobiernos del papel que desempeñan a la hora de abordar sus consecuencias socioeconómicas. Entre las medidas que plantearon destacan, principalmente, las propuestas dirigidas a garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores y trabajadoras en riesgo, a través de acuerdos de trabajo específicos y redes de seguridad social, como son la baja por enfermedad o el permiso parental y, en definitiva, a todas aquellas acciones en el ámbito de la protección social, el empleo y la economía necesarias para apoyar la recuperación en Europa.

El balance de los resultados globales del diálogo social europeo en 2020 comienza constatando la activa respuesta de los interlocutores sociales comunitarios, no solo en

Activa respuesta de los interlocutores sociales europeos en 2020

su colaboración con las instituciones europeas en el ámbito del diálogo social tripartito, sino también, en el marco de sus respectivos sectores.

El informe analítico que realiza la Comisión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales, en su edición 2020 titulado *No dejar a nadie atrás y esforzarse por más: la equidad y la solidaridad en la economía europea de mercado social*¹⁰², destinó su capítulo IV a destacar el papel del diálogo social y la negociación colectiva, valorando su contribución sobre la equidad en el

101 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre *El diálogo social como pilar importante de la sostenibilidad económica y la resiliencia de las economías, teniendo en cuenta la influencia del intenso debate público en los Estados miembros* (Dictamen exploratorio) (2021/C 10/03).

102 Se trata del informe analítico de la Comisión Europea en el ámbito del empleo y los asuntos sociales, exigido por los artículos 151, 159 y 161 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

RECUADRO II-4. MEDIDAS PROPUESTAS POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS EN SU DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE EL COVID-19

- Evitar distorsiones en el mercado único, incluidas prohibiciones y restricciones a la exportación y especialmente a la exportación de equipos médicos y medicamentos, y frenar el cierre de fronteras a los bienes.
- Salvaguardar todos los modos de transporte de mercancías es una prioridad en la Unión Europea, que también desempeña un papel esencial para coordinar e informar sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros.
- Alentar el gasto y la inversión de los Estados miembros en especial para reforzar el personal, los equipos y los medios de los servicios nacionales de salud, los sistemas de protección social y otros servicios de interés general.
- Movilizar Fondos Estructurales no utilizados y otros fondos de la Unión Europea para ayudar a los Estados miembros a garantizar el apoyo financiero y a los ingresos de los trabajadores afectados por el desempleo o la suspensión de empleo.
- Garantizar el acceso al crédito y el apoyo financiero a las empresas, en particular a las pymes de cualquier tipo, afectadas por el confinamiento y las medidas de emergencia, con una intervención coordinada con cargo al presupuesto de la Unión Europea, el BCE, el BEI y los bancos nacionales de fomento.
- Activar el Fondo de Solidaridad para desastres naturales y cualquier otra financiación disponible a escala de la Unión Europea, para compensar las insuficiencias del presupuesto actual.
- Reconocer también los esfuerzos de la Comisión Europea para hacer uso de una flexibilidad total en las normas sobre ayudas estatales.

Fuente: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, COM (2020) 70 final.

mundo del trabajo al influir en las condiciones laborales, especialmente en el ámbito de los salarios. Así, por ejemplo, el informe señalaba que las personas trabajadoras cubiertas por un convenio colectivo ganan hasta un 10 por 100 más que aquellos que no lo están. Igualmente, destacaba su contribución a la equidad en el lugar de trabajo entre hombres y mujeres, e incluso, entre generaciones, ya que promueve la integración en la fuerza laboral y el equilibrio entre la vida personal y laboral, luchando contra la discriminación de género y de edad, así como contra el abuso, la violencia y el acoso en el trabajo.

En el marco tripartito del diálogo social europeo cabe comenzar destacando las dos Cumbres que han tenido lugar en 2020. En la primera, celebrada en el mes de junio, los interlocutores sociales, junto con el Consejo Europeo y la Comisión se reunieron para debatir su papel en la mejora del crecimiento y el empleo tras la pandemia¹⁰³. En este encuentro tripartito los debates estuvieron focalizados en

Participación destacada en el marco del diálogo social tripartito

103 Tal y como reconoció la presidenta de la Comisión Europea en la declaración final de la Cumbre «juntos podemos reconstruir una Europa más fuerte y social, que se adapte a la transición verde y digital. Un diálogo social que funcione bien nos ayudará a encontrar soluciones para salir de esta crisis».

cuatro puntos: la emergencia económica y social relacionada con la pandemia, la estrategia de salida, el plan de recuperación propuesto por la Comisión Europea, y finalmente el Acuerdo Autónomo de los Interlocutores Sociales sobre Digitalización.

La segunda Cumbre Social Tripartita, celebrada en octubre de 2020, tuvo como objeto principal la recuperación social y económica inclusiva. En esta ocasión, los temas se centraron en la resiliencia y la recuperación para apoyar mejor el crecimiento económico, la creación de empleo y la resiliencia social necesaria para una recuperación socialmente justa, la contribución de los fondos de recuperación de la Unión Europea para alcanzar el nuevo objetivo climático de la Unión Europea para 2030, la transición digital justa y las oportunidades para las personas trabajadoras y las pymes, sin olvidar el papel del diálogo social para garantizar el éxito de los programas de recuperación.

Además de la Comisión Europea, también el Parlamento Europeo ha subrayado la necesidad de mantener un diálogo social adecuado a todos los niveles para aplicar con éxito el Plan de Recuperación de la Unión Europea, tal y como afirmó en su Resolución, de 22 de octubre de 2020, sobre políticas en materia social y de empleo en la zona del euro en 2020. Dicha Resolución hacía hincapié en que el diálogo social y la negociación colectiva son instrumentos esenciales para que los empresarios y los sindicatos fijen unas retribuciones y unas condiciones de trabajo justas. Igualmente, los sistemas de negociación colectiva sólidos aumentan la resiliencia de los Estados miembros en épocas de crisis económica. Asimismo, también reiteró anteriores peticiones a la Comisión y a los Estados miembros para apoyar la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas, incluyendo el Semestre Europeo, recordando, además, que en base a la Agenda 2030, los interlocutores sociales pueden contribuir en el crecimiento sostenible y la agenda de trabajo decente.

Por su parte, el CESE, al pronunciarse sobre las propuestas para la reconstrucción y la recuperación tras la pandemia, manifestó la necesidad de que los interlocutores sociales participasen en el desarrollo y la mejora de las medidas de apoyo necesarias para compensar la falta de actividad económica en muchos sectores, así como para proteger a todos los tipos de trabajadores y de pequeñas empresas. Entre sus propuestas, el Comité defendía la consulta a los interlocutores sociales, por ejemplo, sobre la simplificación del acceso al teletrabajo para los sectores en los que resulte viable introducir regímenes de reducción del tiempo de trabajo presencial.

Igualmente, defendía para la recuperación social sólida, un mayor acceso a los sindicatos, a una mejor protección, y a la negociación colectiva con el apoyo de la Unión Europea y de los Estados miembros¹⁰⁴.

104 Resolución sobre las propuestas del CESE para la reconstrucción y la recuperación tras la crisis del COVID-19: «La Unión Europea debe guiarse por el principio de ser considerada como una comunidad con un destino común» sobre la base del trabajo del Subcomité sobre la Recuperación y reconstrucción después del COVID-19.

A lo largo de 2020 la Comisión impulsó varias consultas, como las mantenidas con los interlocutores sociales europeos acerca de garantizar salarios mínimos justos para todas las personas trabajadoras de la Unión Europea. En esta ocasión, tras la primera fase de la consulta, en donde se perfilaron la iniciativa y las orientaciones para llevarla a cabo¹⁰⁵, los acontecimientos inmediatamente posteriores consolidaron, aún más, la demanda de esfuerzos para reducir las crecientes desigualdades salariales. Así, en junio de 2020, la Comisión puso en marcha la segunda fase de esta consulta que se centró en el contenido y el instrumento para articularla. El resultado fue la propuesta de Directiva de la Comisión sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, adoptada el 28 de octubre de 2020¹⁰⁶, donde se destacaba el refuerzo del papel de la negociación colectiva al tiempo que se reconocía la autonomía de los Estados en la fijación de salarios.

*Principales consultas
a los interlocutores
sociales europeos*

En este sentido, cabe recordar que la orientación núm. 5 de la Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo¹⁰⁷ instaba a los Estados miembros, incluidos aquellos con salarios mínimos legales nacionales, a garantizar una participación efectiva de los interlocutores sociales en la fijación de salarios que repercuta en unos salarios justos, que proporcionen un nivel de vida digno, y con una adecuada adaptación a la evolución de la productividad, con vistas a una convergencia al alza.

Del mismo modo, la Comisión mantuvo a lo largo de 2020 un amplio debate con los interlocutores sociales sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹⁰⁸, con el objetivo de preparar el terreno del Plan de Acción del Pilar, finalmente presentado en marzo de 2021. Por este motivo, en el mes de junio de 2020 realizó una consulta de alto nivel con los interlocutores sociales europeos sobre derechos mínimos y reforzamiento de la dimensión social del mercado único, a través de posiciones, análisis conjuntos y acuerdos autónomos destinados al establecimiento de herramientas y legislaciones innovadoras de la Unión Europea. Durante la consulta en el periodo previo a este Plan de Acción, los interlocutores sociales de toda Europa hicieron hincapié en la necesidad de reforzar el diálogo social a nivel nacional, en especial, potenciar la participación en las medidas correspondientes y sus capacidades, así como mejorar su acercamiento a nuevos sectores, los jóvenes y aquellos que trabajan mediante plataformas.

En este contexto, tras las consultas con los interlocutores sociales en 2021, la Comisión presentará una iniciativa para respaldar el diálogo social a escala nacional y de

105 La primera fase de la consulta, celebrada del 14 de enero al 25 de febrero de 2020.

106 *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Adequate Minimum Wages in the European Union*. Bruselas, 28/10/2020, COM (2020) 682 final.

107 Decisión (UE) 2020/1512 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

108 El Pilar Europeo de Derechos Sociales reconoce la autonomía de los interlocutores sociales y su derecho a la acción colectiva, así como a participar en el diseño y la aplicación de políticas de empleo y sociales, incluso mediante convenios colectivos.

la Unión en 2022. La iniciativa comprenderá la convocatoria de una nueva subvención para prácticas innovadoras de diálogo social; un programa de información y visitas para futuros líderes jóvenes de los interlocutores sociales; la revisión del diálogo social sectorial a nivel de la Unión; y un nuevo marco de apoyo para los acuerdos de los interlocutores sociales a nivel comunitario.

Para ello, la Comisión instó a las autoridades nacionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otros agentes a organizar actividades de comunicación y participación recogiendo e intercambiando buenas prácticas en toda Europa. En concreto, invitaba a los Estados miembros a organizar un mecanismo de coordinación para asegurar la participación de todas las partes interesadas pertinentes a nivel nacional a la hora de aplicar el pilar, así como a fomentar y crear las condiciones para mejorar el funcionamiento y efectividad de los convenios colectivos y el diálogo social. Animaba a las autoridades públicas a seguir reforzando el diálogo social y a consultar con los interlocutores sociales al diseñar las políticas y la legislación pertinentes. Finalmente, insta a los interlocutores sociales europeos a contribuir a la transformación efectiva de los mercados laborales de Europa negociando más acuerdos a nivel de la Unión Europea¹⁰⁹.

Por su parte, el CESE consideró la necesidad de que el Plan de Acción para aplicar el Pilar Europeo de Derechos Sociales estudiara formas de reforzar el diálogo social y la negociación colectiva. Defendió, además, la importancia de la participación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo para lograr resultados efectivos, a pesar de que según los datos, en algunos países, esta participación es todavía fragmentaria o inexistente, pese a las recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea. Igualmente, pidió un mecanismo que otorgue claramente a los interlocutores sociales el derecho a ser consultados, tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional, teniendo en cuenta el importante papel que tendrá el Semestre Europeo en la aplicación del marco financiero plurianual 2021-2027 y en el *Next Generation EU*.

Igualmente, se llevaron a cabo consultas a los interlocutores sociales en el marco de la seguridad y salud en el trabajo, desde diciembre de 2020, con el objetivo de elaborar propuestas jurídicas para seguir reduciendo la exposición de las personas trabajadoras a sustancias químicas peligrosas, incluido el amianto.

Otras consultas, igualmente relevantes en 2020, se centraron en el ámbito de la transparencia salarial, anunciado la publicación de una propuesta de Directiva para 2021. Asimismo, se han ido abordando otros temas como la Estrategia de movilidad sostenible, la garantía juvenil, la nueva Estrategia sobre las personas con discapacidad 2021-2030, las iniciativas relacionadas con los trabajadores y trabajadoras de plataformas digitales y sobre la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025.

109 Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Otro resultado del diálogo social europeo de 2020 fue la declaración conjunta de renovación del compromiso de los interlocutores sociales con la Asociación Europea para la Integración, que comenzó en 2017 con el objetivo de cooperar para mejorar la integración de las personas migrantes y refugiadas en el mercado laboral. A través de la renovación de su compromiso, las organizaciones signatarias acordaron centrar los esfuerzos futuros en tres ámbitos: el establecimiento de vínculos entre las partes interesadas de la economía y la sociedad para la integración en el mercado laboral; el apoyo al espíritu emprendedor; y la facilitación de la identificación, la evaluación y la validación de capacidades.

Paralelamente, la Comisión y los interlocutores sociales se comprometieron también a estudiar la forma de ampliar su diálogo y su futura cooperación al ámbito de la migración laboral en línea con los objetivos de la nueva Agenda de Capacidades para Europa y Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (PMA). Sobre este instrumento el CESE también se pronunció entendiendo que el nuevo PMA busca ofrecer un marco de acción para garantizar la libertad de movimientos en el espacio Schengen, salvaguardando los derechos fundamentales y una política migratoria efectiva. Este nuevo Pacto migratorio se ha ido preparando desde diciembre de 2019 con dos rondas completas de consultas también con los interlocutores sociales¹¹⁰.

En el marco del grupo de trabajo de diálogo social de los interlocutores europeos, se han negociado hasta la fecha seis programas de trabajo conjunto. El más reciente, de 2019-2021, respalda los objetivos fijados en la declaración de 2016 sobre Un nuevo comienzo para el diálogo social¹¹¹, ya que sirvió de base para elaborar el programa de trabajo que aborda las seis prioridades que se marcaron: la digitalización, la mejora del rendimiento de los mercados de trabajo y de los sistemas sociales, las cualificaciones, el tratamiento de los aspectos psicosociales y los riesgos en el trabajo, el desarrollo de capacidades para reforzar el diálogo social y la economía circular.

Es en este contexto en el que cabe enmarcar el principal resultado del diálogo social europeo bipartito del año 2020, el ya citado Acuerdo Autónomo sobre Digitalización¹¹², de aplicación a todas las personas trabajadoras y empleadoras de los sectores público

Otros resultados del diálogo social europeo tripartito: migración laboral

Principales resultados en el ámbito del diálogo social bipartito

110 CESE, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, COM (2020) 609 final, SOC/649.

111 Se centraba en: reforzar el diálogo social a nivel europeo y nacional; negociar un acuerdo autónomo sobre la digitalización; incrementar el apoyo al desarrollo de capacidades para los interlocutores sociales nacionales, en especial por medio del Fondo Social Europeo; y promover el papel y la influencia de los interlocutores sociales nacionales en el Semestre Europeo.

112 Firmado por BusinessEurope, SMEunited, CEEP, ETUC y EUROCADRES/ CEC.

RECUADRO II-5. OBJETIVOS PRINCIPALES DEL ACUERDO AUTÓNOMO DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS SOBRE DIGITALIZACIÓN

- Sensibilizar y mejorar la comprensión de empleadores, trabajadores y sus representantes de las oportunidades y desafíos en el mundo del trabajo resultantes de la transformación de tecnología digital.
- Proporcionar un marco orientado a la acción para impulsar, orientar y ayudar a empleadores, trabajadores y sus representantes en la elaboración de medidas y acciones encaminadas a aprovechar estas oportunidades y hacer frente a los desafíos, teniendo en cuenta las iniciativas, buenas prácticas y acuerdos colectivos.
- Fomentar un enfoque de asociación entre empleadores, trabajadores y sus representantes.
- Apoyar el desarrollo de un enfoque orientado a las personas para la integración de la tecnología digital en el mundo del trabajo, para apoyar/ayudar a los trabajadores y mejorar la productividad.

Fuente: Comisión Europea, *European social partners autonomous framework agreement on digitalisation*.

y privado de la Unión Europea y de todas las actividades económicas que utilizan plataformas digitales en las que exista una relación laboral. Mediante este acuerdo, defienden la necesidad de formalizar una estrategia de cambio digital que garantice que tanto la empresa como las personas trabajadoras se beneficien de la tecnología digital. Todo ello, a través del desarrollo de capacidades, programas de formación asociados al cambio digital en el trabajo y medidas para abordar las modalidades de conexión y desconexión, sin olvidar los impactos ambientales y climáticos, así como medidas para el uso de la inteligencia artificial bajo el principio del control humano.

Por otro lado, en el marco del citado programa de trabajo de diálogo social, se habían previsto para el año 2020 dos encuentros centrados en los siguientes temas: los desafíos demográficos y la atención a la infancia. En este contexto, los interlocutores sociales europeos firmaron una declaración conjunta, en noviembre de 2020, sobre el cuidado de los niños y las niñas en la Unión Europea, donde se incluían recomendaciones tanto para los Estados miembros como para la Comisión Europea. Disponer de medios accesibles, asequibles y de calidad para el cuidado de la infancia es esencial para facilitar el trabajo de los padres y madres, especialmente considerando que las mujeres siguen siendo responsables mayoritariamente de las tareas de cuidado de los niños y niñas, por lo que incidiría en el aumento del empleo de las mujeres. Todo ello deriva, también, en la necesidad de abordar la igualdad de género y la brecha salarial. Al mismo tiempo, consideraron que los esfuerzos deberían incentivar el cuidado infantil por parte de más hombres.

Igualmente, en noviembre de 2020, los interlocutores sociales firmaron una declaración conjunta centrada en el diálogo social y su contribución a todos los niveles, tanto

tripartito como bipartito, para mitigar la crisis en un año marcado por la pandemia. En este documento, los interlocutores sociales destacaron los cinco ámbitos en los que es necesario seguir avanzando: el fortalecimiento en la identificación de las prioridades de los asuntos sociales compartidos a nivel de la Unión Europea; dar más valor a las consultas de la Comisión con los interlocutores sociales; mejorar el funcionamiento y la coordinación de los comités de diálogo social de la Unión Europea; mejorar la participación de los interlocutores sociales en la recuperación; y el fortalecimiento institucional de los interlocutores sociales en los países y sectores donde sea necesario.

Al igual que en años anteriores, en 2020 el diálogo social europeo sectorial ha sido especialmente dinámico. Cabe recordar que existen cuarenta y tres comités de diálogo social sectorial que comprenden sectores fundamentales que engloban aproximadamente al 80 por 100 de la población activa de la Unión Europea. Así, entre los principales resultados, destaca la Declaración conjunta sobre el décimo aniversario de las directrices multisectoriales para hacer frente a la violencia y el acoso en el trabajo. A través de la misma, diversos interlocutores sociales de la Unión Europea¹¹³ reafirmaron que sus respectivos sectores continúan abordando la violencia y el acoso relacionado con el trabajo, asegurando que, en los próximos años cada lugar de trabajo contará con una política claramente definida sobre la materia, en el marco de las iniciativas del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Diálogo social europeo sectorial

Por otro lado, varias federaciones de interlocutores sociales acordaron declaraciones conjuntas en el marco de la pandemia de COVID-19. Así, sectores como la carpintería, la industria metal, química, textil, confección, calzado, limpieza, seguridad privada, agencias de colocación temporal, telecomunicaciones, transporte marítimo y terrestre, aviación civil, fútbol profesional, espectáculos y sector audiovisual, comercio, agricultura, gobiernos locales y regionales y administraciones de gobiernos centrales elaboraron diversos manifiestos como respuesta a la crisis provocada en los distintos ámbitos, mostrando su compromiso con la recuperación económica y el empleo desde los distintos sectores, tanto públicos como privados.

Respecto al sector del transporte por carretera, en julio de 2020 se adoptó la Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) núm. 1024/2012. En ella se recoge expresamente que, en vista de que en algunos Estados miembros los interlocutores sociales desempeñan un papel crucial en el cumplimiento de la legislación social en el sector del transporte por carretera, los Estados miembros deben poder facilitar a

113 HOSPEEM, CEMR, EFEE, EuroCommerce, COESS, EUPAE, FSESP, UNI Europa, CSEE, TUNED.

los interlocutores sociales nacionales la información pertinente compartida a través del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI).

En este mismo sentido, en julio de 2020, nueve asociaciones de empleadores sectoriales y BusinessEurope firmaron una Declaración sobre los aspectos laborales y sociales de la recuperación, manifestando el compromiso de los empleadores europeos con el empleo y con las nuevas oportunidades laborales en toda la Unión Europea.

Otras actividades a destacar a lo largo de 2020 en el marco del diálogo social europeo han sido las diferentes campañas llevadas a cabo a través de las redes sociales, como la primera campaña europea lanzada por la Plataforma Europea de lucha contra el trabajo no declarado y la Autoridad Laboral Europea (ALE). Diversas organizaciones de los interlocutores sociales apoyaron esta acción con declaraciones conjuntas para perseguir el trabajo no declarado, especialmente por parte de sectores como la seguridad privada, la limpieza industrial o la construcción.

Finalmente, cabe destacar que en la 15.^a reunión de alto nivel celebrada entre la Unión Europea y la OIT, entre septiembre y octubre de 2020, se subrayó el papel fundamental que juega el diálogo social en el proceso de recuperación, así como el intercambio de información sobre desarrollos recientes, comprometiéndose ambas instituciones a continuar y ampliar su cooperación en este campo¹¹⁴. Por ello, se puso en marcha un proyecto entre la OIT y la Comisión Europea para identificar las buenas prácticas derivadas del diálogo social que están surgiendo en varios países, con el objeto de mejorar el papel del diálogo social, incluida la negociación colectiva, para abordar las nuevas dificultades y oportunidades en el mundo del trabajo, al tiempo que se respalda la autonomía de los interlocutores sociales.

2.1.2. España

El diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales en el ámbito de las relaciones laborales depende estrechamente del contexto político y de la coyuntura económica y social. En el plano político, el año 2020 se estrenó con unas Cortes Generales recién constituidas, dándose inicio a la XIV Legislatura, y con la formación de un nuevo Ejecutivo en enero, el primero de coalición. Lo anterior suponía el fin del prolongado periodo de interinidad que se vivió en 2019, con un Gobierno que estuvo en funciones la mayor parte del año, y con ello se abría la posibilidad de iniciar una nueva senda de búsqueda de acuerdos sociales.

114 Cabe recordar, tal y como ha señalado el CESE, que el diálogo social tripartito puede ser más eficaz si promueve negociaciones y resultados concretos a todos los niveles. Destacando la posibilidad de mejorar el funcionamiento de los procesos de consulta y los órganos del diálogo social tripartito, en especial en los países de Europa Central y Oriental, de forma que puedan tener un impacto real, lo que a su vez conduciría a una mejor participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas y la toma de decisiones.

Desde el punto de vista económico y del mercado de trabajo, las perspectivas para 2020 pasaban por mantener y consolidar la tendencia de varios años de recuperación tras la crisis financiera y económica iniciada en 2008, afrontando marcadas incertidumbres y remontando la desaceleración que se venía observando desde 2019. El clima general del diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales contaba con la voluntad de las tres partes, expresada en una reunión al máximo nivel el 11 de enero, de articular varias mesas para abordar el tratamiento de determinados temas de importancia estructural para el mercado de trabajo, las relaciones laborales y la protección social, lo que de hecho suponía la voluntad de abrir una nueva etapa del diálogo social.

*La revitalización
del diálogo social
en 2020: el Acuerdo
sobre el SMI*

La revitalización del diálogo social en 2020 se concretó con la firma, el 30 de enero, del Acuerdo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con el que se determinaba la cuantía del SMI para 2020, plasmada en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, y que supuso una elevación del 5,5 por 100. Se retomó así el cauce del diálogo social para abordar una importante figura de intervención pública en las relaciones de trabajo por cuenta ajena en la que las organizaciones de los interlocutores sociales mantienen discrepancias pero que no han impedido que se alcance un pacto en dos ocasiones en los últimos años: el Acuerdo de 26 de diciembre de 2017¹¹⁵ y el mencionado de 30 de enero de 2020.

Por otra parte, el 31 de enero de 2020 se constituyó la mesa de diálogo social sobre empleo y relaciones laborales, que celebró varias reuniones en las que se abordaron, entre otros temas, la posible reforma del artículo 42 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) en materia de subcontratación¹¹⁶, además de algunos aspectos clave de la negociación colectiva como la ultraactividad, la inaplicación de los convenios y la prioridad aplicativa de los de empresa. La actividad de la mesa, sin embargo, se interrumpió a mediados de marzo al tener que priorizarse la adopción de medidas de acompañamiento a empresas y personas trabajadoras por el impacto de la pandemia.

Esta mesa se reanudó el 17 de marzo de 2021, bajo la denominación de mesa sobre modernización del mercado de trabajo, para abordar las materias de subcontratación, diferentes aspectos de la negociación colectiva, así como también la reforma de la contratación y el sistema de los ERTE post COVID.

115 Este Acuerdo preveía una elevación de la cuantía del SMI para 2018, 2019 y 2020. La elevación prevista en él se aplicó el primer año, pero no así el segundo y tercero tras el cambio de gobierno en 2018. Los interlocutores sociales reclamaron la puesta en valor del cumplimiento de los acuerdos con independencia del gobierno que los firme.

116 Este aspecto de las relaciones de trabajo figuraba ya incluido entre los compromisos alcanzados por las partes firmantes del cuarto Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC 2018, 2019 y 2020) para desarrollarlo en un marco de negociación tripartita con el Gobierno.

*Hacer frente
a las consecuencias
laborales de la pandemia:
la preservación
de los empleos como
respuesta
y la concertación social
como cauce. El Acuerdo
Social en Defensa
del Empleo (ASDE)*

El escenario económico y laboral cambió drásticamente en marzo de 2020 con la irrupción de la pandemia de COVID-19, provocando una alteración sustancial de las prioridades que hasta entonces parecían plantearse en el terreno del diálogo social y abocando, entre otros efectos, a la mencionada suspensión de los trabajos de la mesa de empleo y relaciones laborales. La nueva coyuntura de emergencia aceleró la necesidad de relanzar un diálogo a tres bandas para acordar medidas de hondo calado capaces de hacer frente a la grave situación y a los efectos de las restricciones en la actividad económica.

A lo largo de 2020 se ha asistido a un intenso diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en gran medida impulsado por la situación extraordinaria de una profunda crisis de origen pandémico, de gran impacto económico, social y de empleo, y por la incertidumbre sobre su evolución y su duración. La dinámica y el alcance del diálogo social de ese año ha marcado una diferencia no solo con la ausencia casi total o con la atonía del mismo en algunas etapas precedentes, sino que, sobre todo, ha sido el cauce para estructurar un tipo de respuesta a la situación de emergencia económica, social y del empleo que difiere sustancialmente de las adoptadas en anteriores crisis.

Desde mediados de marzo de 2020, a raíz de la primera declaración del estado de alarma¹¹⁷, comenzó a aprobarse un amplio paquete de medidas de choque para hacer frente a los profundos efectos de salud pública, económicos, laborales y sociales derivados de la pandemia de COVID-19. Dentro de la batería de medidas inicialmente adoptada, ocupaban un lugar central las de adaptación de la regulación temporal de empleo (suspensión de contratos o reducción de jornada, los conocidos como ERTE), con el objetivo de canalizar el impacto de la fuerte caída coyuntural de la actividad a través de este mecanismo de flexibilidad interna y evitar la destrucción de empleo con carácter estructural, permitiendo restablecer la actividad empresarial tras el fin de la emergencia sanitaria¹¹⁸. Este mecanismo, verdadera columna vertebral de la intervención pública en las relaciones laborales durante la pandemia, ha descansado básicamente sobre tres tipos de medidas complementarias: la vinculación y adaptación con carácter extraordinario de los ERTE a las causas derivadas de la crisis sanitaria (consideración como situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, de las pérdidas de actividad empresarial por la suspensión o cancelación de actividades a causa de una serie de circunstancias por COVID-19, y flexibilización de los procedimientos de regulación

117 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.

118 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

temporal), el refuerzo de la cobertura de la protección por desempleo de las personas trabajadoras afectadas, y la exoneración de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social graduada por el tamaño de las plantillas, entre otros criterios.

En esencia, el esquema de medidas de flexibilidad interna-refuerzo de la protección-exoneración de cotizaciones, componentes de los ERTE extraordinarios ligados a la pandemia, habían sido previamente formuladas en una iniciativa de diálogo social bipartito impulsada por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, acuerdo que se concretó en un documento conjunto remitido al Gobierno¹¹⁹. Las organizaciones de los interlocutores sociales consideraban que la situación urgente y excepcional generada por la crisis no encontraba una respuesta adecuada en la normativa vigente laboral y de seguridad social y, en consecuencia, consideraban necesario un Real Decreto-ley en el que, además de articular un conjunto de medidas laborales y de seguridad social que diesen seguridad jurídica a empresas y personas trabajadoras, se habilitase un fondo de ayuda extraordinario para cubrir las mismas.

La mayoría de las medidas laborales del Real Decreto-ley 8/2020, entre ellas los tres ejes de flexibilidad, protección y exoneración del mecanismo de los ERTE extraordinarios, recogían, así, las líneas maestras de las propuestas elaboradas desde el acuerdo social bipartito de los interlocutores sociales. Sin embargo, dicha norma, que no fue en sentido estricto fruto de una negociación formal con el Gobierno, no reflejaba todas las medidas planteadas desde las organizaciones.

Por otra parte, el Ejecutivo adoptó en breve nuevas medidas laborales de calado, que entendía necesarias como complementarias de las anteriores, con el objetivo de preservar los empleos y evitar la destrucción de puestos de trabajo en el contexto del acelerado agravamiento de la situación epidemiológica que tuvo lugar en el mes de marzo y los efectos sobre el mercado de trabajo de la suspensión de un amplio volumen de actividades económicas¹²⁰. En esencia, y entre otras, dichas medidas consistían en excluir que la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción (ETOP) en las que se ampararan los ERTE por COVID-19 se pudiesen entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo, ni del despido¹²¹, y regular un permiso retribuido recuperable, de carácter obligatorio, de varios días laborables,

119 CCOO, UGT, CEOE y CEPYME: «Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus». Marzo de 2020.

120 La declaración del estado de alarma (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) supuso la limitación de la libertad de circulación de las personas, salvo para la realización de determinadas actividades consideradas necesarias, y la suspensión de la actividad comercial (de nuevo salvo para bienes de primera necesidad), cultural, recreativa, hostelería y restauración, etc. Posteriormente, la suspensión se extendió a las actividades consideradas no esenciales, con determinadas excepciones y atenuaciones para la actividad de las empresas, con un límite de duración temporal precisa (Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo).

121 Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. Su posterior tramitación parlamentaria como proyecto de ley desembocó en la aprobación de la Ley 3/2021, de 12 de abril.

de las personas trabajadoras¹²². Estas medidas tampoco habían sido negociadas con los interlocutores sociales. Las consultas previas que se llevaron a cabo no permitieron un margen temporal suficiente para que se pudiesen plantear eficazmente respuestas por las organizaciones. Por tanto, tales medidas no partían de un acuerdo social¹²³.

Por ello, fue muy relevante la apuesta por el diálogo y la negociación tripartitos para afrontar el enorme reto que han supuesto las consecuencias de la crisis sanitaria y para articular el ingente esfuerzo presupuestario, normativo y administrativo que vienen representando las medidas de salvaguarda de los empleos y de la actividad de las empresas mediante el mecanismo de los ERTE. Un instrumento que es parte fundamental dentro de un conjunto más amplio de medidas económicas y sociales de apoyo. Ofrecer una respuesta de la suficiente envergadura y de la inevitable complejidad, que el último día de abril afectaba a 3,4 millones de personas trabajadoras acogidas a ERTE por COVID-19 pertenecientes a miles de empresas, demandaba un marco negociado entre el Gobierno y las organizaciones que conocen más de cerca la realidad y la evolución de las empresas y de los sectores, en definitiva un marco de concertación social.

Dicho marco arrancó con la convocatoria, el 17 de abril, de la mesa de diálogo social para tratar las medidas laborales frente a la pandemia por COVID-19. Un proceso de intensa negociación prolongada a lo largo de varias reuniones desembocó en la firma, el 8 de mayo de 2020, por el Gobierno y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las centrales sindicales CCOO y UGT, del Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE), Acuerdo plasmado en cinco artículos y varias disposiciones adicionales y finales que fue incorporado en su literalidad en el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

El ASDE permitió dotar de un marco de seguridad y de certidumbre a las empresas y las personas trabajadoras que, en un contexto en el que se iniciaba la desescalada de las medidas de restricción contra la pandemia adoptadas en la declaración del estado de alarma¹²⁴, continuaban no obstante sin poder recuperar en todo o en parte su actividad productiva y laboral estando acogidas a los ERTE por fuerza mayor derivada del COVID-19.

Para ello, se prolongaba la duración de esos ERTE hasta el 30 de junio de 2020, de manera que se desvinculaban del riesgo de una finalización brusca por la eventual terminación del estado de alarma, y se dejaba abierta la posibilidad de que, mediante

122 Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. Su posterior tramitación parlamentaria como proyecto de ley desembocó en la aprobación de la Ley 4/2021, de 12 de abril.

123 La posición de los interlocutores sociales fue divergente y, en buena medida, opuesta. Véase Memoria CES 2019, pág. 430.

124 Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020 por el que se adoptaba el Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

acuerdo de Consejo de Ministros, se pudiese establecer una nueva prórroga; por otra parte, se introducía la figura de la fuerza mayor parcial para aquellas empresas cuyas circunstancias les permitieran la recuperación parcial de su actividad, lo que les facilitaba la reincorporación gradual de sus trabajadores y trabajadoras, y daba paso a una recuperación progresiva de la economía, debiendo aquellas reincorporar a las personas trabajadoras en la medida necesaria para el desarrollo de su actividad y primar los ajustes en términos de reducción de jornada; además, se mantenían las medidas de refuerzo de la protección por desempleo de las personas trabajadoras acogidas a los mencionados ERTE también con el mismo horizonte temporal hasta el 30 de junio; se modulaba el esquema de exoneración de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social contenidas en el Real Decreto-ley 8/2020, adaptándolo a las dos situaciones de fuerza mayor total o parcial; se perfilaba el compromiso de mantenimiento del empleo por las empresas durante los seis meses siguientes a la reanudación de la actividad, definiendo lo que se entendía por tal, cuándo se entendía incumplido, con determinadas excepciones, y la exclusión en el caso de empresas en riesgo de concurso; se introducían límites a las facultades empresariales en materia de reparto de dividendos y transparencia fiscal, y se mantenía la vigencia de las medidas extraordinarias para la protección del empleo en caso de extinción o despido, así como la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales.

Por último, para el seguimiento y control de estas medidas de continuidad y de adaptación a la desescalada, se establecía la Comisión de Seguimiento Tripartita Laboral, compuesta por representantes de la Administración y de las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, con el cometido principal de seguir las medidas adoptadas, y de propuesta y debate de nuevas medidas, en su caso, de manera que se garantizaba la continuidad del marco de diálogo sobre los ERTE.

La desescalada de las medidas de restricción anticovid implicaba una reapertura de actividades económicas de forma gradual, limitada en las fases iniciales del proceso, y asimétrica por territorios en función del cumplimiento de determinados parámetros epidemiológicos y sanitarios¹²⁵. La evolución de la pandemia, si bien mostraba en esta nueva etapa una mejora sustancial de los principales indicadores, estaba lejos de permitir una recuperación completa y homogénea, sectorial y territorial, de las actividades económicas, y por tanto de la actividad productiva y laboral de las empresas. Por ello, ante el transcurso del tiempo para la primera prórroga de los ERTE, se hacía necesario adoptar nuevas medidas que siguiesen garantizando un marco de seguridad y certidumbre para numerosas empresas y personas trabajadoras. En consecuencia, se inició un nuevo proceso en la Comisión de Seguimiento que, tras prolongadas negociaciones, permitió alcanzar un nuevo acuerdo cerca ya del final del periodo prorrogado. El segundo Acuerdo Social en Defensa del Empleo (II ASDE) se alcanzó el 25 de junio

125 Entre otras, Órdenes SND 386 y 388/2020, ambas de 3 de mayo, y 399/2020, de 8 de mayo.

y fue incorporado también en su integridad en una norma de urgencia con rango de ley¹²⁶. El objetivo general del Acuerdo era mantener las medidas extraordinarias de los ERTE toda vez que la emergencia sanitaria continuaba produciendo efectos para las empresas y el empleo¹²⁷, pero modulando tales medidas para adaptarlas a la nueva etapa.

El II ASDE, y el Real Decreto-ley que lo convertía en norma jurídica, llevaban a cabo fundamentalmente una nueva prórroga de los ERTE por fuerza mayor vigentes, hasta el 30 de septiembre como máximo, garantizando por tanto la permanencia de la protección durante los meses de verano, y apelando de nuevo al deber de las empresas de reincorporar su personal en la medida necesaria para el desarrollo de su actividad, primando las reducciones de jornada¹²⁸; mantenían las medidas extraordinarias de protección por desempleo asociadas con el mismo límite temporal, y, por otra parte, las extendían a las personas trabajadoras afectadas por los nuevos ERTE que se tramitaran a partir de una situación de rebrote epidémico; en materia de exoneración de cotizaciones, por un lado introducían determinados cambios en el esquema en función de distintas situaciones, además de extenderlo a los ERTE por causas ETOP, y por otro, recogían nuevas medidas que se consideraban necesarias para determinadas empresas necesitadas de especial protección, bien porque continuaban en situación de fuerza mayor total bien porque solicitasen un ERTE por impedimento de realizar su actividad ante eventuales nuevas restricciones por agravamiento de la situación sanitaria. Por otra parte, mantenían los límites a las facultades empresariales en materia de reparto de dividendos y transparencia fiscal, las medidas de salvaguarda o compromiso de mantenimiento del empleo, extendiéndolas a los ERTE por causas ETOP, las medidas extraordinarias para la protección del empleo en caso de extinción o despido, y la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales; e introducían límites en materia de realización de horas extraordinarias, nuevas externalizaciones de la actividad y nuevas contrataciones, con determinadas excepciones.

La norma también consolidaba el marco del diálogo social para abordar los efectos laborales de la pandemia, considerándolo «pieza fundamental para la reconstrucción y el fortalecimiento del mercado de trabajo, con el objetivo de conseguir una recuperación eficiente, pero también justa, equitativa, inclusiva y con vocación de futuro». Se traducían en nuevas funciones para la Comisión de Seguimiento Tripartita Laboral, en el emplazamiento de las partes del segundo Acuerdo para tratar determinadas cuestiones

126 Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.

127 Según el preámbulo de la norma, «la persistencia de los efectos de la crisis sanitaria en el funcionamiento regular de las empresas y su capacidad de prestación íntegra de servicios, el carácter no homogéneo de dicha recuperación y la posibilidad de que puedan restablecerse, con un alcance limitado, ciertas restricciones de actividad por razones sanitarias».

128 Asimismo, dejaban en pie el grueso del régimen jurídico de los ERTE por causas ETOP vinculadas al COVID-19 posteriores al 27 de junio, con determinados cambios.

en materia de protección por desempleo durante el COVID-19, y en el compromiso de alcanzar medidas de creación de empleo en las cuatro mesas constituidas entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

La prolongación de los negativos efectos de la crisis sanitaria, la realidad de sectores y empresas que seguían estando especialmente afectados, la adopción de nuevas medidas de restricción por las autoridades ante la recurrencia de aumentos de los contagios, y las perspectivas de continuidad de esta situación más allá de la fecha límite acordada en la segunda prórroga de los ERTE, hicieron necesario emprender un tercer proceso de negociación que permitiese garantizar el marco de estabilidad y de certidumbre de las medidas de apoyo del empleo. Todo ello dentro de un contexto no solo de prolongación de la situación pandémica sino también de creciente complejidad de situaciones originadas a raíz de la misma en la actividad productiva y el empleo. Tras varias semanas de negociaciones en las que se barajaron y debatieron sucesivas ofertas por parte del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES), el 29 de septiembre se alcanzó, en el marco de la Comisión Tripartita Laboral, un nuevo Acuerdo de medidas con el objetivo de seguir apoyando el mantenimiento del empleo, adecuando aquellas a una serie de situaciones diferenciadas desde el punto de vista sectorial y territorial que daban como resultado unas también diferentes posibilidades reales de desarrollo de la actividad productiva por parte de las empresas.

El III ASDE se anticipaba en casi un mes a la declaración del segundo estado de alarma de alcance general¹²⁹, que se adoptó ante un agravamiento progresivo de los principales indicadores epidemiológicos y asistenciales, declaración que posibilitaba la aprobación por las autoridades competentes de nuevas medidas de restricción a la movilidad y la actividad de personas y empresas en un contexto de aceleración de lo que se había venido perfilando como una segunda ola de la pandemia en España. El tercer Acuerdo social de estas características fue incorporado, al igual que sus predecesores, en una norma urgente con rango de ley¹³⁰.

La dificultad de las negociaciones que desembocaron en este nuevo Acuerdo, a punto ya de alcanzarse el término final de la anterior prórroga, estaba en consonancia con la mayor complejidad de las medidas, algunas de las cuales eran nuevas figuras que suponían una extensión y refuerzo de la protección. El reto no solo era ya continuar con la senda de prórroga de los ERTE vigentes, que había proporcionado un marco

*Recrudescimiento
de la pandemia, creciente
complejidad de la crisis
y nuevas respuestas
desde la concertación
social: el III y IV ASDE*

129 Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Posteriormente prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021 por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre.

130 Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. Integra el contenido del Acuerdo en su título I y en sus tres primeras disposiciones adicionales.

de estabilidad sin interrupción desde el mes de marzo, sino modular la protección adecuándola a distintos entornos de crisis, motivados, bien por la diferente afectación de la misma sobre la estructura económica sectorial, bien por el grado de impacto en el desarrollo de la actividad empresarial originado en las nuevas decisiones adoptadas por razones sanitarias, o bien por el paso a causas de naturaleza distinta (ETOP) para las medidas temporales de suspensión de contratos o de reducción de jornada.

En esencia, el III ASDE y su instrumento normativo establecían una nueva prórroga de los ERTE por fuerza mayor derivada de COVID-19 regulados en el mes de marzo¹³¹, pero, a diferencia del segundo y tercer Acuerdos, ampliaban el periodo de la prórroga a cuatro meses, hasta el 31 de enero de 2021. Introducían asimismo una nueva orientación en materia de exoneración de cotizaciones enfocándolas a las empresas afectadas por un impacto diferencialmente mayor de la crisis, considerando dicho impacto por la aplicación de un doble criterio: pertenecer a sectores con una elevada tasa de cobertura en ERTE y contar con una reducida tasa de recuperación de actividad, además de las empresas dependientes de las anteriores o que formen parte de su cadena de valor, a fin de salvaguardar el tejido productivo y el empleo de aquellas¹³². E incorporaban dos situaciones que podían dar lugar a un ERTE por fuerza mayor: los basados en un impedimento total de la actividad productiva empresarial¹³³ y los derivados de una limitación al desarrollo normal de dicha actividad, en ambos casos como consecuencia de nuevas restricciones o medidas de contención, y en el primero con una duración restringida a la de estas; llevaban aparejados unos porcentajes de exoneración de cotizaciones que eran fijos durante todo el periodo de la duración, en el primer caso, y decrecientes con el transcurso de los meses en el segundo, y en ambos supuestos diferenciando en función del tamaño de las plantillas. Mantenían también la posibilidad de iniciar nuevos ERTE por causas ETOP vinculadas al COVID-19, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley, con los requisitos de procedimiento conocidos.

Por otra parte, llevaban a cabo una ampliación de las medidas de protección por desempleo de las personas trabajadoras, tanto en la cuantía y las condiciones de las prestaciones como mediante medidas dirigidas a nuevos colectivos de beneficiarios, además de considerarlas colectivo prioritario en el acceso a las iniciativas de formación para el empleo. Y mantenían el conjunto de medidas extraordinarias para la protección

131 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, artículo 22.

132 Los sectores a los que pertenecían las empresas especialmente afectadas se recogían en un anexo de la norma con referencia al código CNAE-09 a 4 dígitos. El posterior Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria, llevó a cabo una revisión en la que se ampliaban los sectores con una especial vulnerabilidad e incidencia sobrevenida de los efectos económicos y sociales de la pandemia, incorporándolos a la protección reforzada del Real Decreto-ley 30/2020.

133 El supuesto de los ERTE por impedimento para el desarrollo de la actividad empresarial derivado de nuevas restricciones o medidas de contención se había contemplado ya en el II ASDE y en el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio (disposición adicional primera.2). Los acuerdos y normas posteriores elevaron los porcentajes de exoneración de cuotas.

y el mantenimiento del empleo así como el conjunto de medidas en materia de límites empresariales ya mencionadas, y en su mayor parte previstas en el I y II ASDE.

A comienzos de 2021, el horizonte ya próximo de finalización de la tercera prórroga de los ERTE coincidía con el inicio y propagación de una tercera ola de la pandemia, en la que nuevamente se asistía a un rápido agravamiento de los indicadores epidemiológicos y de presión asistencial en el sistema sanitario. Las nuevas medidas de contención basadas en restricciones, en muchos casos más severas, a la movilidad, la reunión y las actividades, agudizaban también las consecuencias económicas y sociales, demandando nuevas medidas paliativas. Hay que recordar que el segundo estado de alarma general, cuya duración inicial abarcaba hasta el 9 de noviembre de 2020, había sido prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021, extendiendo en bastantes semanas la duración potencial de las medidas de contención y restricción, y que a finales de diciembre había aún un elevado número de personas trabajadoras en situación de ERTE por COVID-19.

En ese contexto, las partes firmantes de los sucesivos ASDE, el Gobierno¹³⁴ y los interlocutores sociales, volvieron a la mesa de negociación, en el marco de la Comisión Tripartita Laboral, el 8 de enero, ante la urgencia de adoptar nuevas medidas acordadas que permitieran continuar salvaguardando el tejido productivo y el empleo en los ámbitos más negativamente golpeados. La semana siguiente fue determinante para alcanzar un nuevo Acuerdo, el IV ASDE, que vio la luz el 19 de enero tras un periodo de negociación más breve que en los anteriores ya que, en buena medida, se apoyaba en el consenso entre las partes sobre la eficacia de las medidas puestas en vigor desde el 1 de octubre (con base en el tercero de los acuerdos) para cumplir esos objetivos.

El IV ASDE, al igual que los anteriores, fue normativizado incorporándolo a un Real Decreto-ley¹³⁵, y la estructura y orientación de las medidas incluidas eran similares a las de su predecesor, incluyendo en esta ocasión además determinadas previsiones que buscaban agilizar los procedimientos para pasar desde unas figuras de ERTE a otras por modulación de las restricciones sanitarias, simplificando la carga de gestión al no requerirse la tramitación de un nuevo expediente en caso de pasar de un ERTE por impedimento a otro por limitación y viceversa.

En primer lugar, determinaba una nueva prórroga de todos los ERTE basados en causa de fuerza mayor por COVID-19 continuando el mismo esquema de duración temporal de cuatro meses, hasta el 31 de mayo de 2021, y cubriendo de esa manera todo el periodo de duración del estado de alarma prorrogado; además, se entendían prorrogados los ERTE por impedimento, así como los ERTE por limitación del desarrollo normal

134 A través de los Ministerios de Trabajo y Economía Social, y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

135 Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. El Acuerdo quedaba recogido en el título I, en las disposiciones adicionales primera y segunda y en la disposición transitoria primera.

de la actividad, que venían de anteriores acuerdos, contando cada uno con su régimen propio en exoneración de cotizaciones y límite de la duración de tales prórrogas. En segundo lugar, mantenía la aplicación de los supuestos de nuevos ERTE por fuerza mayor a causa de impedimentos o limitaciones de la actividad derivados de nuevas medidas administrativo-sanitarias, dentro del periodo de cuatro meses que abarca el nuevo instrumento legal. Continuaba la previsión especial de exoneración de cotizaciones para determinadas empresas (incluidas en el anexo de códigos CNAE-09 de la norma) afectadas por un impacto diferencialmente mayor de la crisis. Y se mantenían asimismo las previsiones de los ERTE por causas ETOP, las relativas a las limitaciones y compromisos empresariales de salvaguarda del empleo y la exclusión de las causas que permiten acceder a los ERTE COVID como causas justificativas de extinciones o despidos. Por otra parte, se prorrogaban también hasta el 31 de mayo de 2021 las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo vinculadas a los ERTE, tanto de los anteriores a esta norma como de los nuevos, incluidas las prestaciones de los trabajadores fijos discontinuos.

Cada nuevo ASDE y su correspondiente instrumento normativo han extendido las medidas de protección, ampliando el radio de acción a un conjunto de situaciones de

Valoración de las medidas complejidad creciente determinada por la propia evolución de la pandemia. La diversificación de las actuaciones se ha ido imponiendo a medida que la cambiante situación sanitaria y las medidas de contención y restricción de actividad han venido dejando un panorama de impacto asimétrico en los distintos sectores y territorios, con descensos y nuevos incrementos de la incidencia epidemiológica, rebrotes locales y territoriales, nuevas medidas de contención y un diferente impacto de las restricciones en la estructura productiva¹³⁶.

La adaptación del esquema de exoneraciones, prestaciones y procedimientos ha sido posible gracias al marco de diálogo social de carácter continuado, en el que se ha llevado a cabo un monitoreo permanente de las medidas de apoyo, de sus efectos, de las nuevas necesidades de los sectores, las empresas y el empleo, y de la puesta en común de los resultados para calibrar la necesidad de nuevas medidas. Como consecuencia, los ERTE por COVID-19 han sido un instrumento dinámico y flexible que se ha ido adaptando al identificarse nuevas dificultades empresariales o nuevos colectivos necesitados de protección.

El diálogo social sobre el instrumento de los ERTE ha evitado la destrucción de tejido productivo y de empleo, facilitando la hibernación total o parcial de las empresas

136 A finales de enero de 2021, dos de cada tres personas trabajadoras en ERTE por COVID-19 (el 65,8 por 100 del total) pertenecían a los ERTE exonerados del Real Decreto-ley 30/2020 (III ASDE), y especialmente a dos supuestos: actividades especialmente protegidas (Anexo CNAE-09) y ERTE por limitación para el desarrollo normalizado de la actividad. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: Estadísticas de Afiliación (datos presentados por la Secretaría de Estado de Seguridad Social el 2 de febrero de 2021).

y de las plantillas, y permitiendo la vuelta a la actividad mediante la incorporación del personal necesario a medida que lo han hecho posible la recuperación de la libertad de circulación, de reunión y de actividad social y económica.

Dicho diálogo ha permitido también acometer el ingente esfuerzo fiscal que supone este conjunto articulado de medidas de apoyo y de protección asegurando su eficacia, ya que ha contribuido a orientar el gasto público hacia las necesidades reales, a la evolución de las dificultades empresariales y a la amplia casuística de necesidades de diferentes colectivos de personas. Al mismo tiempo, se ha complementado con el diálogo social para la puesta en marcha de medidas en otros ámbitos, como el del trabajo autónomo, y con otras políticas sociales y económicas de apoyo.

El diálogo de los interlocutores sociales y el Gobierno que ha permitido el diseño y la aplicación del instrumento de los ERTE por COVID-19 no ha estado exento de dificultades a la hora de avanzar en los pactos derivadas de las posiciones, a veces alejadas, en determinados aspectos, bien entre las organizaciones, bien entre estas y el gobierno. Se han planteado discrepancias que van desde la cuantía y la graduación de las exoneraciones de cotizaciones, al reconocimiento de nuevas situaciones administrativas o sectoriales necesitadas de apoyo, la extensión y la intensidad de la protección extraordinaria por desempleo, o los mecanismos de limitación jurídica mercantil y laboral de las empresas beneficiarias, y de salvaguardia del empleo, entre otras. Discrepancias puestas de manifiesto en mayor o menor medida en cada nueva fase de negociación, pero que han podido ser superadas mediante cesiones de todas las partes.

El esquema de los ERTE, por otro lado, tampoco ha estado exento de problemas, en parte derivados de una normativa profusa y compleja que ha planteado dudas en su interpretación y aplicación, por más que ello no deje de ser reflejo de la propia complejidad y evolución de las necesidades atendidas, y de la urgente puesta en marcha de las medidas. Además, se ha visto enfrentado a un enorme reto en la gestión de los expedientes que ha tensado la capacidad de respuesta de la Autoridad laboral, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y de los servicios públicos competentes para su tramitación. Todo ello ha supuesto dificultades en la aplicación por parte de las empresas, en especial las pymes, y ha generado, sobre todo en los primeros meses, un retraso en el cobro de las prestaciones para un amplio número de personas trabajadoras, con el consiguiente riesgo individual y social.

Han sido, sin embargo, problemas que difícilmente podían ser atajados mediante un simple refuerzo administrativo en medios humanos y materiales. De hecho, una entidad esencial en esta crisis como el SEPE se vio obligado a solicitar de manera urgente medidas de refuerzo en personal y en equipos materiales, a formar aceleradamente al personal de refuerzo asignado con carácter temporal, a acometer nuevas medidas de atención a distancia y de gestión telemática, de reordenación de procedimientos de gestión, o de suspensión temporal de determinados requisitos para agilizar

el acceso a algunas prestaciones, entre otras acciones dirigidas a facilitar los trámites para personas trabajadoras y empresas en una situación excepcional.

No obstante, el volumen de solicitudes de prestaciones recibidas, la novedad de la gestión de solicitudes colectivas de prestaciones por desempleo en el marco de los ERTE, la necesaria subsanación de errores en la confección de las solicitudes, la inadecuación de determinados medios y soportes materiales, o la premura en los plazos legales perentorios para la puesta en marcha de nuevas prestaciones, entre otros problemas detectados, arrojó una fuerte sobrecarga de trabajo sobre este Servicio, que, pese al importante esfuerzo desarrollado por su personal, incluso reforzado temporalmente, dio lugar a las mencionadas dificultades y retrasos iniciales.

Con todo, es preciso considerar los negativos efectos que podría tener una retirada prematura de este instrumento de protección del empleo, teniendo en cuenta que sobre las previsiones de evolución de la situación epidemiológica sigue pesando un importante margen de incertidumbre que puede prolongarse más allá del límite temporal de la última prórroga, el 31 de mayo de 2021 (hasta el momento de redactar esta Memoria). Por ello, es aconsejable que continúen los esfuerzos de monitorización y de intercambio que permitan la adopción en su caso de nuevas medidas en el marco del diálogo social sobre tales instrumentos.

Un paso en esta dirección fue la convocatoria, el 6 de mayo de 2021, de la mesa de diálogo social para tratar las medidas laborales para hacer frente a la evolución del COVID-19, con el fin de comenzar a negociar la aplicación de los ERTE después de la mencionada fecha.

En el contexto de la desescalada de las medidas de contención sanitaria y pocos días después de la firma del segundo Acuerdo social en defensa del empleo (II ASDE),

*El Acuerdo
por la Reactivación
Económica y el Empleo*

el presidente del gobierno, los presidentes de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y los secretarios generales de las centrales sindicales CCOO y UGT, firmaron el 3 de julio el Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo. Este documento de diez puntos

se planteaba como objetivo general llegar a acuerdos amplios de país que proporcionen la necesaria estabilidad y permitan sentar las bases de un crecimiento económico más sostenible e inclusivo, enumerando una serie de ámbitos de acción como palancas de apoyo para lograr ese fin, tales como la transición ecológica, la digitalización, la reindustrialización, la colaboración público-privada, o la I+D y la ciencia, entre otros.

Mediante este pacto, el Gobierno y los interlocutores sociales adquirirían el compromiso de trabajar en los foros correspondientes y reactivar las mesas de diálogo social ya constituidas para alcanzar los acuerdos necesarios en catorce ámbitos de políticas (recuadro II-6), a fin de acelerar la reactivación económica y la creación de empleo de calidad en la línea de lograr un crecimiento sólido, inclusivo y sostenible.

RECUADRO II-6. ÁMBITOS DE POLÍTICAS PARA IMPULSAR ACUERDOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y EL EMPLEO

- Reincorporación a las empresas de los trabajadores afectados por los ERTE derivados de la crisis por COVID-19.
- Formación y recualificación de los trabajadores, especialmente en aquellos sectores afectados por un proceso de reconversión o transformación acelerado por el COVID-19.
- Marco adecuado para el trabajo a distancia y la adaptabilidad de la jornada laboral.
- Marco adecuado de contribución compartida para los ERTE por causas ETOP.
- Pacto por la industria.
- Transición «verde» del conjunto de sectores productivos y la economía circular.
- Digitalización de la economía.
- Modernización de las políticas activas de empleo (PAE).
- Apoyo al desarrollo de la economía social y el sistema de cuidados.
- Apoyo a los autónomos.
- Modernización del marco laboral.
- Reforzamiento de los servicios públicos en los distintos niveles de la Administración.
- Adaptaciones necesarias para el refuerzo y la garantía de sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones.
- Medidas para aflorar la economía sumergida, lucha contra el fraude, la precariedad y la evasión fiscal.

Fuente: Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo (resumen de elaboración propia).

Este Acuerdo suponía trazar una hoja de ruta del diálogo tripartito en un momento en el que la tendencia de los indicadores epidemiológicos propiciaba impulsar la deshibernación de las actividades empresariales y la reactivación económica, superando el carácter más coyuntural y de choque que había caracterizado al diálogo social hasta ese momento, y aprovechando el impulso para abordar procesos de cambios de ambición más estructural. Como reflexión de contexto, se firmó pocos días antes de que el Consejo Europeo alcanzase un acuerdo (21 de julio) sobre el Plan Europeo de Recuperación diseñado por la Comisión Europea (*Next Generation EU*), que supondrá contar con una base financiera reforzada para impulsar algunas de esas políticas de mayor potencial de transformación estructural. Una parte de los ámbitos de políticas enunciados están en proceso de discusión en las correspondientes mesas de diálogo, pero otros han sido ya abordados dando lugar a resultados, incluidos acuerdos entre los que cabe destacar por su significado y proyección el relativo al trabajo distancia alcanzado en el mes de septiembre.

La digitalización de la economía constituye una de las principales tendencias de fondo que están transformando

Las relaciones laborales en la digitalización y el papel del diálogo social: el Acuerdo sobre el trabajo a distancia y el Acuerdo sobre aspectos laborales en la actividad de reparto a través de plataformas digitales

más profundamente las organizaciones productivas y el mundo del trabajo, como parte fundamental de un conjunto más amplio y complejo de cambios interrelacionados y prolongados en el tiempo. La transformación digital está propiciando cambios socioeconómicos de amplio alcance, entre ellos la implantación de nuevas formas de organización del trabajo y la aparición de nuevas formas de empleo. Entre las primeras, el recurso al teletrabajo ha sido una de las manifestaciones tempranas de la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones productivas.

La conectividad que permite el desarrollo de la digitalización ha facilitado la utilización de esta modalidad organizativa laboral, abriendo nuevas ventajas y oportunidades para las personas trabajadoras, las empresas y la sociedad. Al mismo tiempo, sin embargo, se plantean determinados retos y riesgos que deben ser considerados por los actores de las relaciones laborales, los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Conscientes de todo ello, hace casi dos décadas los interlocutores sociales europeos alcanzaron un importante Acuerdo en esta materia¹³⁷ que ofrecía un marco general de ámbito comunitario sobre las condiciones laborales en esa forma de trabajo, modernizando la organización del trabajo y permitiendo una mayor autonomía en la prestación. Más recientemente, en junio de 2020, dichas organizaciones firmaron el Acuerdo Marco de los Interlocutores Sociales Europeos sobre Digitalización, de alcance material transversal para las empresas, el empleo y las relaciones de trabajo, más amplio y que incluye el teletrabajo cuando enuncia medidas que afectan a la conexión y desconexión digitales.

Como fórmula de organización del trabajo asalariado, el teletrabajo había conocido en España hasta 2020 un desarrollo limitado en extensión y escaso en intensidad, aunque de signo ligeramente creciente en los últimos años, en relación a los países de nuestro entorno comunitario europeo, según algunos análisis¹³⁸. Estas fuentes señalaban también un potencial de implantación del teletrabajo del 30 por 100, en atención a las características de las ocupaciones, porcentaje que se elevaría a entre el 50 y el 60 por 100 en los grupos de ocupaciones de mayor cualificación.

Por otra parte, la pandemia de COVID-19, y las medidas de confinamiento y de suspensión de actividades económicas no esenciales adoptadas para hacerle frente en los primeros momentos, provocaron que numerosas empresas y personas trabajadoras debiesen recurrir a esta modalidad de organización para mantener la actividad productiva, lo que, unido a la falta de experiencia previa en muchos casos, obligó a realizar un importante esfuerzo de adaptación por parte de aquellas. Una de las

137 Confederación Europea de Sindicatos (CES), Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE, actual BUSINESSEUROPE), Asociación Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME) y Centro Europeo de Empresas con participación Pública (CEEP): Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, de 16 de julio de 2002. Dicho Acuerdo fue revisado por las partes en 2009.

138 B. Anghel, M. Cozzolino y A. Lacuesta, «El teletrabajo en España», Banco de España, *Boletín Económico* 2/2020, 2020.

primeras medidas excepcionales adoptadas tras la declaración del primer estado de alarma fue, precisamente, establecer el carácter preferente del trabajo a distancia frente a las medidas de regulación temporal de empleo¹³⁹, respaldando fundamentalmente el recurso al teletrabajo. Como resultado, el teletrabajo experimentó en 2020 en el contexto de la pandemia un importante crecimiento en su aplicación en España y en los países de nuestro entorno¹⁴⁰.

El horizonte de potencial desarrollo e implantación del teletrabajo hacía pertinente contar con un marco jurídico que completase y ordenase adecuadamente determinados aspectos de las relaciones de trabajo organizadas a través de esta forma de prestación laboral, sin perder de vista, al mismo tiempo, la realidad de un teletrabajo ya estructurado en sectores y empresas con base en la negociación colectiva, una realidad que debería servir como referente para los objetivos de modernización de esta figura.

A finales de junio se iniciaron consultas con los interlocutores sociales sobre el texto de un anteproyecto de ley de regulación del trabajo a distancia, en el que subyacía la importancia del teletrabajo por su potencial de desarrollo a partir del uso intensivo de nuevas tecnologías. Por su parte, el Acuerdo por la reactivación económica y el empleo, del 3 de julio, antes mencionado, llamaba a establecer un marco adecuado para el trabajo a distancia, y lo hacía desde el compromiso de las partes a trabajar para los necesarios acuerdos en los foros correspondientes.

A solicitud del Gobierno, el Consejo Económico y Social emitió un dictamen sobre el citado anteproyecto de ley¹⁴¹. En su dictamen (recuadro II-7), el CES coincidía en la necesidad de dotar a esta realidad organizativa laboral de un marco normativo que atienda a la demanda social y económica existente y que contribuya a aportar la necesaria seguridad jurídica a las correspondientes relaciones de trabajo. El CES, en esa línea, aportaba determinados planteamientos generales para su toma en consideración de cara al proceso que se había abierto con la finalidad de dotar de una nueva ordenación a esta realidad laboral.

Desde el 8 de julio se desarrolló un proceso de diálogo tripartito en la mesa de diálogo social del trabajo a distancia entre las organizaciones sindicales CCOO y UGT, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y el MITES, sobre una nueva regulación del trabajo a distancia, que se prolongó hasta el 21 de septiembre. Pese a las discrepancias entre las partes sobre determinados aspectos del anteproyecto normativo, las reuniones celebradas permitieron llegar finalmente al Acuerdo sobre un nuevo marco jurídico para el trabajo a distancia. El texto resultante se alinea con los

139 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

140 Resultados de la Encuesta europea de Eurofound, *Living, working and COVID-19*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020. (especialmente, el capítulo 5: La experiencia del teletrabajo durante la COVID-19).

141 Dictamen 2/2020 sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia. Aprobado por el Pleno del CES del 22 de julio.

elementos clave del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, basados en la voluntariedad y el acuerdo.

El Acuerdo alcanzado el 22 de septiembre recogía el consenso en torno a una serie de aspectos regulatorios básicos que, entre otros y al margen de determinados elementos y características más concretos del régimen jurídico del trabajo a distancia, se centraban en los umbrales mínimos necesarios para considerar que existe trabajo a distancia regular, así como en la propia definición de trabajo a distancia y de teletrabajo; la consideración de este como una modalidad organizativa y de prestación del trabajo; el inequívoco carácter voluntario del trabajo a distancia para las dos partes de la relación de trabajo, en su implantación y en su reversibilidad; la igualdad de derechos de las personas que

RECUADRO II-7. PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL DICTAMEN CES 2/2020

El potencial de desarrollo del teletrabajo debería encauzarse a través de una regulación que aporte la claridad, la confianza, la seguridad jurídica y los equilibrios que demanda toda intervención heterónoma en las relaciones de trabajo, contribuyendo con estos elementos a una deseable estabilidad de la normativa que resulte, con vocación de permanencia.

Ese marco jurídico es deseable que se base en un consenso social amplio y sólido, para lo cual es imprescindible que se configure, desde el principio, a partir del diálogo autónomo tripartito del Gobierno con los interlocutores sociales, aflorando los espacios de consenso posibles y profundizando el diálogo en aquellos otros en los que persiste disenso.

Con base en el Acuerdo marco europeo sobre teletrabajo, una parte de la negociación colectiva en España lleva años incorporando regulaciones autónomas sobre el teletrabajo y las condiciones de su prestación, lo que ha permitido a los representantes de empresas y trabajadores en las mesas de negociación acumular experiencia en este terreno que debería servir de referente para la futura regulación. Además, el CES considera que la regulación proyectada debería basarse en el reconocimiento de un papel central y protagonista de la autonomía colectiva en esta materia. Es, por ello, recomendable reforzar el papel de la negociación colectiva como el instrumento idóneo para adaptar un marco general flexible a la realidad y las necesidades de las relaciones de trabajo, especialmente en estas materias.

El CES considera que la intervención normativa que se lleve a cabo en esta materia debería apostar por el máximo respeto al espíritu y al fondo del Acuerdo marco europeo de referencia. Las líneas maestras y principios básicos que contiene sintetizan el consenso consolidado de las organizaciones sindicales y empresariales europeas, y de los interlocutores sociales nacionales, en un tema en el que convergen los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras y de las empresas, pero por extensión también del conjunto de la sociedad.

En el Acuerdo los interlocutores sociales europeos destacaron su consideración como una nueva forma de organización del trabajo y como medio de modernizar la organización del trabajo en las empresas y organizaciones de servicios públicos, sin que pueda enfocarse el trabajo a distancia como una medida de conciliación, ni pueda perpetuar una visión estereotipada de la conciliación o los cuidados.

desarrollan trabajo a distancia en relación con aquellas que prestan sus servicios en las instalaciones de la empresa, con la excepción de aquellos que sean inherentes a la prestación de tipo presencial; el destacado papel que está llamada a jugar la autonomía colectiva, convenios colectivos y acuerdos, en la regulación y modulación de las características del trabajo a distancia y el teletrabajo; y, junto a lo anterior, reglas de derecho transitorio por las que se salvaguarda durante un periodo temporal la vigencia de los convenios y acuerdos preexistentes en esta materia, y por las que el trabajo a distancia generado como medida de contención sanitaria durante la pandemia continuará rigiéndose por la normativa laboral ordinaria, con previsiones sobre la dotación de medios y compensación de gastos. Dicho Acuerdo fue plasmado de nuevo a través de una norma de urgencia¹⁴², que entró en vigor con carácter general el 13 de octubre.

Es preciso poner en valor el hecho de que una modalidad de organización del trabajo en la que está implicado un conjunto de elementos de la relación jurídica laboral y su adaptación a las características de dicha forma de prestación se haya abordado en el marco del diálogo social, lo que ha permitido una regulación sobre la base del consenso de los interlocutores sociales y el Gobierno. Con ello, el nuevo marco jurídico del trabajo a distancia ofrece las condiciones para proporcionar seguridad, estabilidad y confianza a empresas y personas trabajadoras de cara a la implantación y desarrollo de esta modalidad organizativa laboral.

Otro importante resultado del diálogo social en relación con los efectos de la digitalización en el trabajo fue el Acuerdo para garantizar los derechos laborales de personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales, alcanzado el 10 de marzo de 2021 por el Gobierno y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las sindicales CCOO y UGT en el marco de la mesa de diálogo social sobre plataformas digitales. Dicha mesa se había abierto el 28 de octubre de 2020, en lo que resultó muy importante la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre¹⁴³, para abordar tales derechos laborales en las plataformas de reparto.

El Acuerdo alcanzado, por una parte, permitió extender la presunción de laboralidad establecida en el artículo 8.1 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en relación con la actividad de las personas que prestan servicios de reparto en este tipo de plataformas, y, por otra, incorporar un derecho de información de la representación unitaria sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones con incidencia laboral dentro de tales plataformas. Este Acuerdo fue incorporado en el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo¹⁴⁴.

142 Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Véase apartado 2.3.1. *Panorama normativo*, de este capítulo.

143 STS (Pleno de la Sala de lo Social), de 25 de septiembre de 2020 (Recurso de Casación para la Unificación de Doctrina núm. 4746/2019).

144 Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

*Diálogo social sobre
igualdad entre hombres
y mujeres en el trabajo
y las pensiones*

La consecución de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el empleo y las condiciones de trabajo viene siendo un objetivo clave dentro de las políticas transversales de igualdad de trato y oportunidades. En los dos últimos años, el marco para abordar la implantación de medidas que permitan avanzar en este objetivo desde el

consenso de los interlocutores sociales ha sido el funcionamiento de una Mesa de diálogo social de igualdad. Ya en enero de 2019, y en ese marco, el Gobierno y los interlocutores sociales se reunieron para proponer medidas a adoptar en materias como la brecha salarial, la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad, la conciliación familiar y otros aspectos relacionados con la negociación colectiva, con el objetivo final de lograr un acuerdo sobre una norma jurídica. La convocatoria de elecciones generales precipitó el final de los trabajos de la mesa sin que hubiese más tiempo para alcanzar un posible acuerdo y, finalmente, fue aprobado el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, norma que incorporó un conjunto de medidas en las relaciones de trabajo y la protección social con la finalidad de impulsar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y de hacerlo en igualdad de condiciones.

Parte de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley, como algunas relativas a los planes de igualdad en las empresas, habían quedado condicionadas a un desarrollo reglamentario que no se produjo dentro del periodo establecido en la propia norma. De ahí que el 4 de junio de 2020 se abriese de nuevo una Mesa de diálogo social de igualdad para abordar los proyectos de los reglamentos de planes de igualdad y de igualdad retributiva. En esta Mesa, todas las partes integrantes compartían el compromiso de avanzar hacia la igualdad real entre mujeres y hombres. Sin embargo, pese al consenso de todas las partes en los aspectos vinculados a la igualdad, las negociaciones se cerraron sin acuerdo tripartito. Posteriormente se aprobó el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, y el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres¹⁴⁵.

El 15 de abril se presentó la herramienta de igualdad retributiva que es fruto del Acuerdo de los Ministerios de Trabajo e Igualdad y los interlocutores sociales, con el fin de facilitar el cumplimiento de la obligación de tener un registro retributivo.

Por otra parte, la reducción de las brechas de género en el empleo tiene su continuación en las políticas tendentes a combatir la proyección de las desigualdades en el terreno de las pensiones. La brecha de género que se observa en las pensiones

145 Véase el apartado 2.3.1. *Panorama normativo laboral*, de este capítulo.

contributivas en perjuicio de las mujeres, debida a causas cuyo origen último radica en su mayoritaria dedicación a la crianza y cuidado de los hijos, y la consiguiente mayor intermitencia y limitación de sus trayectorias laborales, se ha intentado atenuar en los últimos años mediante determinadas medidas correctoras apoyadas en la doble circunstancia de participación en el trabajo remunerado y de maternidad de las mujeres. La consideración como discriminatoria para el varón, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁴⁶, del complemento a la pensión de las mujeres por su aportación demográfica que se introdujo en 2015¹⁴⁷, motivó que se abordara esta cuestión con el objetivo de redefinir estas medidas haciéndolas compatibles con la igualdad efectiva garantizada en el ordenamiento jurídico y apoyándolas en las políticas de lucha contra situaciones de discriminación estructural que perjudican a las mujeres.

En febrero de 2021 se consensuó la necesidad de un nuevo complemento que persigue reducir la brecha de género que actualmente se produce en las pensiones, en tanto aquella sea superior al 5 por 100. Tal complemento está asociado a la acreditación de un perjuicio en la carrera profesional en los periodos posteriores a tener un hijo o hija. Dicho complemento, que supone un rediseño y una reorientación de la anterior medida, se aprobó mediante el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero. La norma, además, prevé una evaluación por el Gobierno cada cinco años, en el marco del diálogo social, con el objetivo de garantizar la adecuación de esta medida correctora de la desigualdad.

La formación profesional para el empleo (FPE) y las políticas activas de empleo (PAE) han sido otros dos ámbitos de materias que han centrado el diálogo social en 2020 y los primeros meses de 2021. La relevancia de estas políticas sociolaborales se proyecta estructuralmente en garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, facilitando sus transiciones hacia la ocupación, y en atender las necesidades del tejido productivo, y por todo ello adquieren una mayor centralidad en una coyuntura como la actual de profunda crisis del empleo. Al margen de la imbricación entre estos dos ámbitos, un primer eje de diálogo ha sido el desarrollado en relación a la reforma de las políticas de formación profesional para el empleo (recuadro II-8).

Diálogo social sobre formación profesional para el empleo (FPE) y sobre políticas activas de empleo (PAE)

Junto a las anteriores mesas, ha desplegado una importante actividad la mesa de diálogo social para tratar las políticas activas de empleo (PAE). Dicha mesa se abrió el 10 de noviembre para abordar el Real Decreto de programas comunes de activación para

146 Sentencia del TJUE de 12 de diciembre de 2019 (asunto WA).

147 Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, que reconoció un complemento de pensión, por su aportación demográfica a la Seguridad Social, a las mujeres que hubiesen tenido hijos y fuesen beneficiarias de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente.

RECUADRO II-8. MESAS DE DIÁLOGO SOCIAL EN MATERIA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO (FPE)

Mesa de diálogo social sobre formación profesional para el empleo vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones

En julio de 2020 se constituyó la Mesa de diálogo social sobre formación profesional para el empleo vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones, convocada desde la Secretaría General de Formación Profesional del Ministerio de Educación y FP¹⁴⁸, para avanzar en la reforma del sistema de formación profesional.

En esta mesa no se han iniciado aún los trabajos referidos sobre la reforma del sistema de formación profesional debido a que las organizaciones empresariales y sindicales están intentando alcanzar un Acuerdo Social bipartito sobre la citada reforma.

La ministra de Educación y Formación Profesional anunció el 27 de abril de 2021 la intención del Gobierno de aprobar un primer anteproyecto de Ley Orgánica a finales de mayo para la reforma total de la FP, que conllevaría la modificación de una serie de normas. En esta mesa se han iniciado negociaciones sobre diversos temas relacionados indirectamente con el objetivo anterior, como son:

- *Plan de Modernización de la FP.* Presentado por el presidente del Gobierno el 22 de julio de 2020, está dotado con 1.467 millones de euros a desarrollar en cuatro años.
- *Reforma parcial del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.* Iniciativa para la que se ha destinado un total de 852 millones de euros en el Plan anterior, para un periodo de cuatro años.

Mesa de diálogo social sobre la formación profesional para el empleo

En mayo de 2020 se constituyó la Mesa de diálogo social sobre Formación Profesional para el Empleo, presidida por el Secretario de Estado de Empleo, al objeto de reformar la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

En esta Mesa no se ha avanzado sustancialmente con relación a la reforma de dicha Ley. Sus trabajos no solo se centrarán en la citada reforma, sino que continuarán en relación al desarrollo normativo posterior.

Posteriormente, esta mesa se incardinó en la mesa de diálogo social para la reforma de las políticas activas de empleo (*infra*).

Mesa de diálogo social sobre el talento

El 3 de febrero de 2021, la ministra de Educación y FP, el ministro de Universidades y el ministro de Ciencia e Innovación, presentaron a los interlocutores sociales una nueva «mesa de diálogo social sectorial: economía del talento, especialización y futuro», que pretende alumbrar un nuevo paradigma del conocimiento en España, y que abordará, entre otras, las medidas relativas a las actuaciones de educación y formación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. No se han celebrado reuniones posteriores hasta el momento de cierre de esta Memoria.

Fuente: organizaciones de los interlocutores sociales.

148 El Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuraban los departamentos ministeriales del actual gobierno, traspasó parte de las competencias de la formación para el empleo al Ministerio de Educación y FP.

el empleo del Sistema Nacional de Empleo, el Plan de Acción 2021-2027 de Garantía Juvenil Plus, la confección de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, y la Evaluación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Esta mesa siguió desarrollando sus trabajos y en ella estaban pendientes de cerrar los textos de los citados Plan de Acción 2021-2027 de Garantía Juvenil Plus y de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

El 15 de diciembre de 2020 se convocó la mesa de diálogo social sobre el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para tratar su determinación para 2021. Las diferencias en torno a la necesidad y la oportunidad de una elevación del SMI para ese año se volvieron a poner de manifiesto entre los interlocutores sociales.

*La determinación
del SMI para 2021*

Estas divergencias, junto con las discrepancias puestas de manifiesto entre los dos partidos que componían el Gobierno de coalición acerca de la oportunidad de elevar la cuantía en 2021, llevaron a aplazar a comienzos de ese año la decisión definitiva de esta cuestión, prorrogando inicialmente para 2021 la cuantía del SMI vigente en 2020 «durante el periodo necesario para garantizar la continuidad de los trabajos de la mesa de diálogo social»¹⁴⁹.

En ese objetivo se inscribe la creación, a finales de enero de 2021, de una Comisión Asesora compuesta por representantes de los interlocutores sociales, representantes de la Administración y expertos académicos, para analizar y fijar la senda de convergencia más adecuada a lo largo de la presente legislatura, en los años 2021, 2022 y 2023, para una determinación del SMI hasta alcanzar, progresivamente, el 60 por 100 del salario medio.

Uno de los ámbitos de actividad del diálogo social de naturaleza tripartita en los últimos años ha consistido en los posibles cambios y mejoras necesarios dentro del sistema de protección social, fundamentalmente en el sistema de pensiones. A las cuestiones a abordar en materia de protección social se unió, desde su puesta en funcionamiento, el Sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las situaciones de dependencia (SAAD).

*Diálogo en el ámbito
del sistema de protección
social: el Acuerdo sobre
Dependencia y diálogo
en materia de pensiones*

Tras quince años desde la aprobación de la Ley que creó y reguló dicho sistema, se ha constatado lo urgente e inaplazable de afrontar los múltiples problemas, carencias y desequilibrios diagnosticados en el mismo por diversos estudios e informes¹⁵⁰. El amplio conjunto de actuaciones

149 Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre, por el que se adoptan medidas de adaptación a la situación de Estado tercero del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (...), cuya disposición adicional sexta prorroga la vigencia del Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, «hasta tanto se apruebe el real decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para el año 2021 en el marco del diálogo social».

150 Al respecto, véase el Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Aprobado en la sesión ordinaria del Pleno de 16 de diciembre de 2020.

necesarias para impulsar la aplicación plena de un sistema que ha sufrido los efectos de dos crisis, la financiera y la sanitaria actual, ha sido el objeto de los trabajos de la Mesa de diálogo social en autonomía personal y dependencia desde su convocatoria el 28 de junio de 2020 para abordar su profesionalización y su financiación.

Una parte de esas medidas, las consideradas de carácter urgente, ha sido el objeto de un plan de choque que fue presentado en octubre, habiendo sido abordado entre otros ámbitos en el marco de esta Mesa de diálogo social¹⁵¹. Pero, junto a las medidas más urgentes, existe consenso sobre la necesidad de acometer medidas a medio plazo de carácter más estructural.

El resultado de los debates y propuestas se ha plasmado en el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social en Autonomía Personal y Dependencia para la plena implementación del SAAD de 14 de enero de 2021. Dicho Acuerdo, de dieciséis puntos, recoge el consenso básico del Gobierno y los interlocutores sociales en torno a una serie de materias y medidas. Entre otras, la necesidad de llevar a cabo una evaluación completa de la situación del Sistema, la constatación de la insuficiencia financiera de que adolece, recogiendo el compromiso de un incremento escalonado y progresivo en su financiación, y los objetivos prioritarios de mejora del SAAD.

Es importante llamar la atención sobre la promoción del diálogo social como cauce para el diagnóstico y el diseño de las políticas necesarias de refuerzo y consolidación de un pilar del sistema de protección social que debe servir para afrontar las necesidades sociales que atiende actualmente, pero que deviene fundamental a la vista de las tendencias sociodemográficas que anticipan un incremento constante e intenso de tales necesidades en los próximos años. En este sentido, es muy relevante el papel dinámico que se le confiere en el Acuerdo a esta Mesa de diálogo, por ejemplo comprometiéndose a proponer estrategias de coordinación sociosanitaria durante 2021, como lo es también la previsión de crear una comisión de seguimiento del Acuerdo y del Plan de Choque para asegurar la participación de los interlocutores sociales en el proceso de implementación y evaluación del cumplimiento de los compromisos.

En este sentido, fue convocada el 12 de mayo la mesa de diálogo social de dependencia para el seguimiento del Acuerdo de febrero.

Es necesario mencionar también los trabajos que llevó a cabo la mesa de diálogo social sobre pensiones, abierta el 13 de octubre de 2020 para trabajar en el marco de las Recomendaciones del Pacto de Toledo, analizar las propuestas del Gobierno relativas a la revalorización de las pensiones, las modificaciones de las diferentes modalidades de jubilación, y la financiación, entre otros temas. Esta mesa, cuyos trabajos continuaban abiertos, se reunió en varias ocasiones los últimos meses de 2020 y primeros de 2021, y en ella se debatieron las propuestas del gobierno sobre reforma de pensiones

151 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030: «Propuestas para la puesta en marcha de un Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia».

en relación con las modalidades de jubilación, la asunción por parte del Estado de transferencias para la financiación de los gastos impropios de la Seguridad Social, el citado mecanismo de revalorización y el factor de sostenibilidad de las pensiones.

El sistema de resolución pacífica y autónoma de los conflictos de trabajo aporta uno de los pilares del sistema de relaciones laborales en los que juega un papel protagonista la autonomía colectiva, que en este ámbito abarca a la gestión a través de órganos y procedimientos plasmados en acuerdos interconfederales de los interlocutores sociales, tanto de ámbito estatal como autonómico. En el ámbito estatal, dicho sistema de autocomposición de los conflictos colectivos de trabajo se ha ido estructurando y consolidando a lo largo de los últimos veinticinco años en sucesivos acuerdos interconfederales gestionados por un órgano, el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), integrado por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ese ámbito.

El Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC), que en su momento (febrero de 2012) supuso un importante refuerzo cualitativo y cuantitativo del sistema de solución autónoma, al introducir determinados cambios y adaptaciones en aspectos clave del funcionamiento, y al ser el primero de esta naturaleza dotado de eficacia general y directa, terminaba su vigencia inicial en diciembre de 2016 (finalizando de mediar denuncia previa de alguna de las partes). Las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, firmantes de aquel, llevaron a cabo a mediados de ese año una denuncia conjunta y modificación del V ASAC, con vistas a su posible renovación, acordando la vigencia prorrogada del mismo hasta la consecución de un nuevo acuerdo.

Como resultado de un intenso proceso de negociación, llevado a cabo entre octubre de 2019 y febrero de 2020, dichas organizaciones alcanzaron un nuevo Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (VI ASAC). Si bien fue el primer acuerdo bipartito alcanzado antes de la crisis sanitaria, la urgencia y la necesidad prioritaria de trabajar conjuntamente para lograr medidas de apoyo a empresas y personas trabajadoras con el fin de preservar el tejido productivo y el empleo, llevó a que la firma del VI ASAC se aplazase al 26 de noviembre.

Con este nuevo Acuerdo en un ámbito clave de las relaciones laborales, y a la vista de los cambios y novedades que introduce en el sistema con el fin de potenciar su alcance y eficacia¹⁵², se avanza en el fortalecimiento de la autonomía colectiva y se refuerza el protagonismo de los interlocutores sociales en la solución pacífica y la gestión autónoma de la conflictividad laboral cuando se cumplen veinticinco años desde la firma, el 25 de enero de 1996, del primer Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos

*Diálogo social bipartito:
nuevo Acuerdo sobre
Solución Autónoma
de Conflictos (VI ASAC)*

152 Véase el apartado 2.2.3, *Solución extrajudicial de los conflictos*, de este capítulo.

(ASEC). Un avance que se completó con la firma, el 19 de abril de 2021, del Acuerdo Tripartito en Materia de Solución Autónoma de Conflictos. Mediante el Acuerdo Tripartito, firmado por el MITES y las organizaciones sindicales y empresariales partes del VI ASAC, se garantiza el soporte financiero necesario para el funcionamiento del sistema de resolución de la conflictividad laboral gestionado por el SIMA y del cumplimiento de los objetivos del VI ASAC durante su periodo de vigencia.

Por otra parte, 2020 ha supuesto el último año de vigencia del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC), que partía de un escenario económico

Perspectivas

sobre un nuevo AENC

y de empleo muy diferente al que se ha impuesto en este último año. Los cuatro AENC firmados hasta ahora, de vigencia trienal, han ofrecido desde 2010 un conjunto de criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos, aportando un marco de confianza para las relaciones laborales y para el conjunto de la economía en periodos críticos y de incertidumbre.

Ante el inminente final de su vigencia el último día del año, el 21 de diciembre de 2020 se reunió la Comisión de Seguimiento del IV AENC, en la que se acordó trazar un balance consensuado de dicho Acuerdo, y en la que se abordaron las perspectivas sobre un nuevo acuerdo de esta naturaleza.

Las comunidades autónomas cuentan con una trayectoria de acuerdos de diálogo social, entre los correspondientes gobiernos autonómicos y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en esos ámbitos

Diálogo social

autonómico en un nuevo escenario de crisis

que, en su mayoría, alcanza a las tres últimas décadas. En muchos casos, la concertación social autonómica se ha concretado en acuerdos que han abarcado a múltiples materias: políticas de desarrollo económico del territorio, políticas sectoriales (por ejemplo, pactos por la industria), políticas de empleo y de relaciones laborales, políticas de igualdad, de protección social (por ejemplo, garantía de rentas mínimas), así como políticas educativas, de vivienda, y otras. Han sido acuerdos de vigencia plurianual, frecuentemente abarcando la duración de una legislatura, y, de esa manera, han supuesto abrir las políticas económicas y sociales autonómicas a la participación y el diálogo de los interlocutores sociales en los territorios¹⁵³.

De forma similar al diálogo social a nivel estatal, el diálogo social de ámbito autonómico se ha puesto a prueba en las coyunturas de crisis que han jalonado los últimos treinta años. De hecho, la recesión del periodo 1992-1993 marcó un inicio, o un punto de inflexión según los casos, para la concertación social como instrumento de respuesta a la crisis en muchas comunidades autónomas. La crisis financiera y económica que se inició en 2008, por su parte, marcó un nuevo y fundamental reto para el diálogo

153 Algunas comunidades autónomas han creado un Consejo para el Diálogo Social, institucionalizando esta participación en los procesos para la toma de decisiones de cara a las políticas.

social autonómico. La efectividad de la serie de acuerdos tripartitos que tuvo lugar en ese periodo estuvo condicionada por el tipo de respuesta que se dio a la misma dentro de un escenario de restricción presupuestaria.

La siguiente etapa identificable en el diálogo social autonómico vendría con los acuerdos que tenían como fin aprovechar y potenciar los efectos de la recuperación. Esa serie de acuerdos se fueron alcanzando, allí donde fue el caso, tras celebrarse las elecciones autonómicas en la mayoría de comunidades en alguno de los años del trienio 2014-2016, una vez constituidas las correspondientes asambleas y gobiernos autonómicos.

El inicio de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020 ha marcado, de nuevo, el rumbo del diálogo social autonómico, alterando sus objetivos y prioridades. Algunas comunidades autónomas en las que, tras las elecciones de mayo de 2019, se habían concertado acuerdos y estrategias de esta naturaleza abarcando la duración de la legislatura, vieron cómo el escenario socioeconómico tomado como base quedaba desbordado. El rápido y profundo deterioro de la actividad económica y del mercado de trabajo en esos territorios impulsó la búsqueda urgente de acuerdos para hacer frente mediante medidas de choque, en muchos casos complementarias de las adoptadas a nivel estatal, al riesgo de destrucción de tejido productivo empresarial, de pérdida de empleos, y de aumento de la pobreza y la exclusión sociales. Como consecuencia, a lo largo de 2020 y los primeros meses de 2021 se han firmado determinados acuerdos autonómicos de alcance tripartito con esos objetivos (cuadro II-25).

Los acuerdos autonómicos frente a la nueva crisis presentan una gran diversidad en características fundamentales como son la amplitud material de los planes, la concreción de las medidas, la estimación de personas y colectivos de beneficiarios, la cuantificación económica de las actuaciones, el alcance de la dotación presupuestaria, los mecanismos previstos para el seguimiento de su aplicación, o la previsión de la evaluación de su impacto. Todos los acuerdos son de diálogo social tripartito, que incluye a los correspondientes gobiernos autonómicos y a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la comunidad autónoma, pero en algunos casos el consenso social queda incorporado en un pacto más amplio que también incluye a fuerzas políticas y a las entidades territoriales de cada comunidad.

En cuanto al ámbito material de los acuerdos, aunque unos pocos contienen un número limitado de acciones, es frecuente que recojan una tipología amplia de medidas agrupadas en varios ejes de actuación. Así, por ejemplo, el reciente Acuerdo Andaluz de Medidas Extraordinarias en el marco de la reactivación económica y social contiene medidas agrupadas en tres grandes ejes: mantener el empleo y la actividad económica, proteger a las personas más necesitadas afectadas por la crisis, y un plan de refuerzo de la gestión de las ayudas y fondos. Por su parte, el Acuerdo de Concertación para la Recuperación de Asturias contempla un amplio número de medidas en cinco ámbitos: reactivación empresarial, impulso a la industria, medidas sanitarias,

CUADRO II-25. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL AUTONÓMICO ANTE LA CRISIS POR COVID-19

CCAA	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Andalucía	Acuerdo para la reactivación económica y social de Andalucía	30 de julio de 2020	Junta de Andalucía, CEA (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo Andaluz de Medidas Extraordinarias en el marco de la reactivación económica y social	22 de marzo de 2021	Junta de Andalucía, CEA (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Aragón	Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica	Junio de 2020	Gobierno de Aragón, IL.SS. y partidos políticos.
Asturias	Concertación para la Recuperación de Asturias (CREA)	2020-2021	Gobierno del Principado, FADE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Baleares	Pacte per a la Reactivació i la Diversificació Econòmica i Social de les Illes Balears	No consta	Gobierno de Baleares, entidades territoriales, IL.SS. y partidos políticos.
Canarias	Pacto para la Reactivación Social y Económica de Canarias	29 de mayo de 2020	Gobierno de Canarias, entidades territoriales, IL.SS. y partidos políticos.
Cantabria	Acuerdo del diálogo social de Cantabria ante el COVID-19: Acuerdo en materia de protección social, apoyo a las personas, fomento del empleo y de la actividad económica	28 de abril de 2020	Gobierno de Cantabria, CEOE y CEPYME, CCOO y UGT.
	II Acuerdo del diálogo social en Cantabria COVID-19. Medidas en materia de empleo	31 de marzo de 2021	Gobierno de Cantabria, CEOE y CEPYME, CCOO y UGT.
Castilla-La Mancha	Plan de Medidas Extraordinarias para la recuperación económica de Castilla-La Mancha con motivo de la crisis del COVID-19	2020-2022	Junta de Comunidades, CECAM (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Castilla y León	Plan de Medidas Extraordinarias para la protección a los trabajadores/as, a las empresas, a las familias y a las personas vulnerables con motivo de la crisis del COVID-19	25 de marzo de 2020 (vigente hasta el 31 de diciembre de 2020)	Consejo de Diálogo Social: Gobierno de Castilla y León, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo de Diálogo Social de Castilla y León por el que se aprueba el Plan de Choque para favorecer el empleo y el mantenimiento de las empresas y de los puestos de trabajo más afectados por la crisis COVID-19 (Plan de Choque para el Empleo)	11 de noviembre de 2020	Consejo de Diálogo Social: Gobierno de Castilla y León, CECAL (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Cataluña	Acord Nacional de Bases per a la Reactivació Econòmica amb Protecció Social	20 de julio de 2020	Generalitat de Catalunya, Fomento del Trabajo Nacional (CEOE y CEPYME), Pimec, CCOO y UGT.
Comunidad Valenciana	Acuerdo (sin denominación específica)	9 de abril de 2020	Generalitat Valenciana, CEV (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Extremadura	Plan de Medidas Extraordinarias para la Recuperación Social y Económica de Extremadura con motivo de la crisis del COVID-19	Junio de 2020	Junta de Extremadura, CREEX (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

CUADRO II-25. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL AUTONÓMICO ANTE LA CRISIS POR COVID-19 (*continuación*)

CCAA	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Navarra	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Medidas para la protección de las personas y las empresas	No consta	Gobierno de Navarra, CEN (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
La Rioja	Acuerdo para la Reconstrucción Económica y Social de La Rioja	Junio de 2020	Gobierno de La Rioja, FER (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

Fuente: elaboración propia.

educativas y sociales, medidas laborales, de empleo y seguridad, e igualdad entre mujeres y hombres. También contempla un numeroso conjunto de medidas el Plan de Medidas Extraordinarias para la recuperación económica de Castilla-La Mancha con motivo de la crisis del COVID-19, agrupadas en nueve líneas: fomento empresarial para reducir el impacto económico de la crisis, apoyo a los autónomos y cooperativas mediante ayudas, financiación a pymes y autónomos mediante avales, protección y mantenimiento del empleo, políticas activas de empleo, actuaciones sectoriales (turismo, comercio, artesanado), y otras. A esta tipología de planes corresponden también los acuerdos alcanzados en comunidades autónomas como Cantabria, Castilla y León o Extremadura, entre otras.

Otro rasgo diferenciador de estos acuerdos autonómicos es el grado de concreción de las medidas y, en consecuencia, de su operatividad. Varios de los acuerdos consisten en documentos de propuestas, puntos o directrices para su traslación posterior a planes definidos y operativos, lo que exigirá la continuidad de las conversaciones para lograr una articulación que permita la aplicación de las medidas. Otros acuerdos, sin embargo, contienen una definición de las acciones a emprender, que son de índole muy diversa, desde ayudas económicas y subvenciones, a medidas de agilización y simplificación administrativa, refuerzo de servicios públicos y de compra pública, asistencia técnica y asesoramiento, programas de impulso de obras, proyectos e infraestructuras (normalmente enfocadas a la transición digital y ecológica), incentivos al empleo, formación para el empleo y políticas activas, entre otras muchas dentro de una tipología amplia de actuaciones.

El carácter concreto de las medidas se corresponde con la inclusión de previsiones de dotación económica para las mismas. Varios acuerdos no incluyen previsiones financieras, al tratarse de compromisos más bien genéricos para articular con posterioridad planes de acción. Por el contrario, otros planes contemplan previsiones cuantificadas de gasto para las diferentes líneas de actuación (Andalucía, Cantabria, Extremadura), y algunos incluyen un cuadro financiero muy detallado (Asturias, Castilla-La Mancha, Plan de choque de Castilla y León). La inclusión de partidas económicas cuantificadas de financiación de las medidas es una condición imprescindible para permitir la

aplicación efectiva de estos planes o programas, y asimismo para permitir efectuar un seguimiento de dicha aplicación. En este sentido, los acuerdos suelen incluir una cláusula de sujeción de las acciones a la disponibilidad presupuestaria, y en ocasiones un compromiso genérico para aumentar las partidas correspondientes en lo que resulte necesario. Por otra parte, casi todos prevén el funcionamiento de una comisión de seguimiento de la aplicación de lo acordado compuesta por las tres partes firmantes. No es frecuente, sin embargo, la inclusión de previsiones concretas de evaluación de su impacto y resultados.

El escenario actual de la crisis, las incertidumbres que todavía pesan sobre su prolongación y sobre el próximo horizonte de recuperación, convierten al diálogo social autonómico en un instrumento necesario dentro del conjunto de políticas para atenuar los negativos efectos sobre las empresas, el empleo y las personas, y para sumar esfuerzos en pro de una recuperación más rápida y sostenible.

Una parte de los acuerdos existentes no contiene una concreción suficiente de medidas que permita su aplicación inmediata, como se ha mencionado. Otros, aunque sí prevén actuaciones concretas y estimadas económicamente, fueron en su mayor parte y con pocas excepciones firmados durante los primeros meses de la pandemia, antes de lo que puede ser una política fiscal intensificada a partir de nuevos recursos procedentes del Estado y de la Unión Europea, y parecen arrastrar algún grado de incertidumbre sobre la disponibilidad de una financiación suficiente de sus medidas.

Por todo ello, sería de esperar una dinámica más intensa de acuerdos autonómicos a lo largo de 2021, coincidiendo con el ecuador de la legislatura en la mayoría de las comunidades autónomas, que, en unos casos, trasladen a planes más operativos lo que hasta ahora han sido acuerdos de principios o propuestas firmados en 2020, y en otros casos permitan reforzar financieramente, y en su caso ampliar, los planes y programas ya existentes, multiplicando la capacidad de las respuestas frente a la crisis en los territorios.

A finales de enero de 2020 se celebró la primera reunión de la mesa de diálogo social del trabajo autónomo de la nueva legislatura con el fin de debatir en torno

*Diálogo ante el impacto
de la crisis en el trabajo
autónomo*

a las mejoras legislativas a abordar y a las necesidades que se producen en el mundo del trabajo autónomo. Así, en la misma, el Gobierno y las principales asociaciones de trabajadoras y trabajadores autónomos (ATA, UPTA y UATAE) esbozaron una agenda inicial —abierta— con las iniciativas y actuaciones a llevar a cabo en dicho terreno durante el próximo cuatrienio, la cual se iría concretando a lo largo de las distintas reuniones de la mesa que se fueran celebrando en adelante. En este sentido, las partes, durante la misma, identificaron, una serie de cuestiones sobre las que era preciso actuar en los próximos cuatro años, tales como: los falsos autónomos que prestan sus servicios para plataformas digitales

de reparto (*riders*)¹⁵⁴; la innovación/digitalización en el trabajo autónomo; la feminización del trabajo autónomo o la extensión del subsidio de paro para los trabajadores autónomos que estén sin actividad y tengan más de 52 años; la subida o bajada de los tipos y bases de cotización en función de los ingresos reales de los autónomos o la puesta en marcha del Consejo del Trabajo Autónomo (que lleva años de retraso).

Sin embargo, con la irrupción de la pandemia del COVID-19, en el mes de marzo de 2020, dicha agenda inicial se vio alterada notablemente en su contenido ya que, debido a la nueva y extraordinaria realidad dibujada en el trabajo autónomo por la expansión del coronavirus, las prioridades de actuación, en este terreno, cambiaron sustancialmente. Ante dicha situación sin precedentes, el Gobierno y las principales asociaciones de trabajadoras y trabajadores autónomos (ATA, UPTA y UATAE) acordaron, al poco tiempo del inicio de la pandemia, a principios de abril de 2020, mantener contactos periódicos, impulsando así la mesa de diálogo social del trabajo autónomo, para abordar las siguientes fases de la crisis y elaborar una nueva agenda común con el objetivo de impulsar la actividad de las personas trabajadoras autónomas mediante la rápida puesta en marcha de medidas o instrumentos extraordinarios y temporales de contención de los efectos de dicha crisis en el trabajo autónomo.

Así, desde ese momento, fruto, por lo general, de dichos contactos con las principales asociaciones de trabajadoras y trabajadores autónomos, el Gobierno fue poniendo en marcha nuevas y diferentes medidas urgentes y excepcionales (de duración limitada o temporal) en favor de los trabajadores autónomos más afectados por la caída o cese de su actividad como consecuencia de la crisis en tres concretos ámbitos: en el de la liquidez, en el de la reducción de costes fijos y variables y en el de los ingresos. En el primero destacaban las medidas relativas a la concesión de líneas de crédito con aval público del Instituto de Crédito Oficial (ICO), y a las moratorias, aplazamientos y fraccionamientos en las principales deudas públicas, financieras y fiscales de devolución de créditos o ayudas y de pago de cotizaciones. Por su parte, en el segundo lo hacían las concernientes a las ayudas directas (Línea COVID¹⁵⁵) para el pago de los salarios y las cotizaciones sociales de los trabajadores y a las medidas de alivio para el pago de alquileres. Finalmente, en el tercero sobresalía la relativa a la prestación extraordinaria por cese de actividad.

En consecuencia, el diálogo social ha jugado, por lo general, un relevante papel en la puesta en marcha de las citadas medidas extraordinarias por parte del Gobierno para hacer frente a la crisis del COVID-19 en el trabajo autónomo. Pero sobre todo, cabe destacar que algunas de dichas medidas y, también su extensión, fueron negociadas formalmente en el seno de la mesa de diálogo social sobre el trabajo autónomo. Así, hay que recalcar que desde la declaración del estado de alarma en marzo de 2020,

154 De la cuestión de los *riders* se dará cuenta en el apartado 2.3.2 de esta Memoria relativo a la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

155 Ayudas directas para los autónomos de los sectores más afectados por la pandemia.

las organizaciones más representativas de trabajadoras y trabajadores autónomos han logrado alcanzar hasta en tres ocasiones un acuerdo con el Gobierno para prorrogar algunas de las más relevantes ayudas extraordinarias puestas en marcha para paliar la difícil situación económica de este colectivo como consecuencia de la pandemia. Entre ellas, destaca principalmente la prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad (su última extensión abarca hasta el 31 de mayo de 2021). Las distintas extensiones acordadas de la vigencia de dicha ayuda han venido siendo incorporadas por el Gobierno en los siguientes instrumentos normativos de carácter de urgencia: Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial; Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo; y Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.

Esta última norma, el Real Decreto-ley 2/2021, vino a establecer un nuevo esquema, vigente desde el pasado 27 de enero, de las distintas medidas de prestación por cese de actividad para autónomos (que también incluía exoneraciones en las cuotas de la Seguridad Social)¹⁵⁶, anteriormente recogido en el Real Decreto-ley 30/2020¹⁵⁷. Además, dicha norma encomendaba, en su disposición adicional sexta, a la Comisión de seguimiento de las medidas de apoyo para la recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social, creada al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (disposición adicional sexta¹⁵⁸), el seguimiento y evaluación de las medidas establecidas en los artículos 5, 6, 7 y 8 así como en la disposición transitoria segunda de la misma.

Por otro lado, en este terreno del trabajo autónomo, cabe señalar que el Gobierno y los interlocutores sociales, las organizaciones sindicales CCOO y UGT y las organizaciones

156 Dicho esquema, recogido en los artículos 5 a 8, las disposiciones transitorias segunda y cuarta y la disposición derogatoria única del Real Decreto-ley 2/2021, se trata en el apartado de protección por desempleo del capítulo III de esta Memoria.

157 El esquema de estas ayudas contemplado en el Real Decreto-ley 30/2020 fue derogado por el Real Decreto-ley 2/2021.

158 «Comisión de seguimiento de las medidas de apoyo para la recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social».

1. Se crea una comisión de seguimiento de las medidas de apoyo para la recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social, que estará integrada por las personas al efecto designadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como por la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA), la Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA) y la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE).

2. Esta comisión se reunirá previa convocatoria remitida por la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

3. Esta comisión de seguimiento tendrá como función el seguimiento y evaluación de las medidas establecidas en los artículos 8, 9 y 10 de este Real Decreto-ley».

empresariales CEOE y CEPYME, alcanzaron un acuerdo sobre la formación profesional de los autónomos en la primera mitad de 2020, el cual está en el origen del Plan de Impulso de la Formación Profesional del Trabajo Autónomo y la Economía Social, presentado a mediados de noviembre de 2020, que constaba de tres ámbitos, uno centrado en las actuaciones de asesoramiento y reorientación claves para el sostenimiento de proyectos de emprendimiento, y otros vinculados a actuaciones de difusión y comunicación y a detectar necesidades formativas de los autónomos.

Además, las acciones formativas que venía a desarrollar dicho Plan serán parte fundamental de la Estrategia Nacional para el Impulso del Trabajo Autónomo para los próximos años, que el Ministerio de Trabajo y Economía Social presentará previsiblemente a lo largo de 2021 y que será también negociada en el marco del diálogo social.

2.2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES

2.2.1. Panorama de la negociación colectiva

El panorama general de la negociación colectiva registrada en 2020 y los primeros meses de 2021 se lleva a cabo a partir de un análisis de la coyuntura de los convenios colectivos con efectos en el primero de esos años combinado con otro en perspectiva temporal que permite enmarcar aquella en la evolución del último periodo. En conjunto, las principales dimensiones de las relaciones laborales se han visto sacudidas por el impacto de la crisis sanitaria y de las medidas adoptadas para hacerle frente, también la dinámica de la negociación y la firma de los convenios colectivos.

El contexto económico, laboral e institucional en el que se ha desenvuelto la negociación a lo largo del año, que permite una mejor comprensión de los datos de dimensión de la negociación y de contenidos centrales como el relativo a la negociación salarial, ha venido marcado en lo fundamental por la situación de emergencia sanitaria y económica, por un profundo deterioro del mercado laboral, y por una intensificación del diálogo entre los interlocutores sociales y el Gobierno para afrontar las consecuencias de todo ello. En el plano institucional, además, el crítico año 2020 ha coincidido con el último de vigencia del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, que partía de un escenario económico y de empleo bien diferente al que se ha impuesto en este último año. La Comisión de Seguimiento del Acuerdo se reunió el 21 de diciembre de 2020 con el fin de abordar el balance del mismo y las perspectivas sobre un V AENC.

El análisis de las principales magnitudes y la observación de las tendencias y variaciones en los ámbitos negociales se basa en la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) del MITEC. La información disponible, que cuenta todavía con un elevado grado de provisionalidad, sugiere que en 2020 se produjo una ralentización de la actividad negociadora y de la firma de nuevos convenios colectivos a partir de la primera declaración del estado de alarma en el mes de marzo, y consiguientemente también

una disminución del ritmo de registro de los convenios, todo lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de interpretar el comportamiento de la negociación colectiva de 2020 hasta este momento¹⁵⁹.

Considerando en primer lugar los convenios colectivos por año de firma y registrados hasta diciembre de cada año (con independencia de cuál sea el de inicio de sus efectos económicos), se observa que en 2020 se produjo una reducción del número de estos en comparación con el quinquenio anterior, y, en consecuencia, del número de personas trabajadoras afectadas. La media de los cinco años anteriores (2015-2019), con cifras bastante similares entre ellos, fue de 1.190 convenios colectivos y 2,6 millones de trabajadoras y trabajadores afectados, mientras que en 2020 fueron 524 los convenios firmados y registrados, menos de la mitad, y menos de un millón las personas trabajadoras afectadas (gráfico II-25).

Con datos acumulados de registro hasta marzo de 2021, entre enero y diciembre de 2020 se habían registrado 760 convenios colectivos que afectaban a 1,41 millones de personas trabajadoras. En 2019, con igual periodo de registro, esas cifras eran de 1.699 y 3,01 millones, respectivamente.

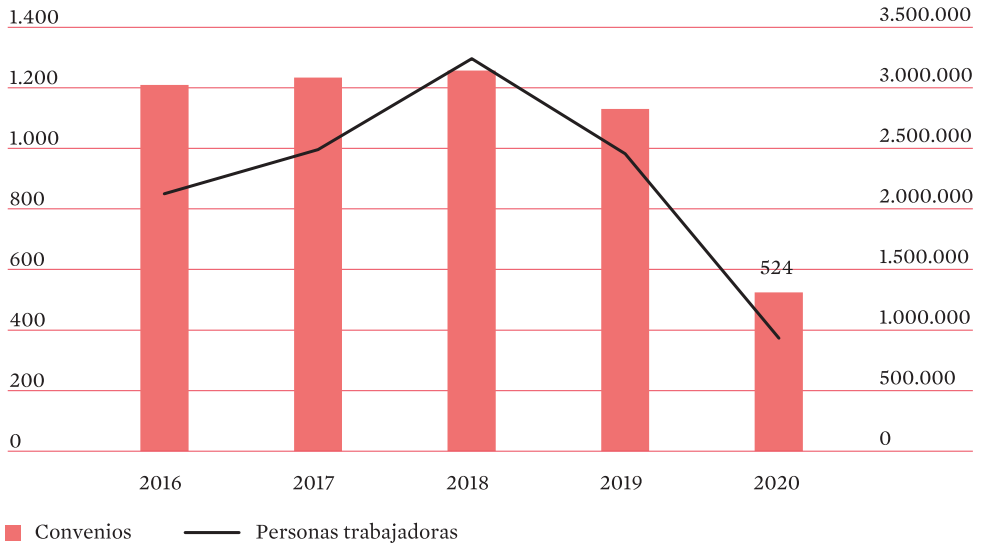
En los dos primeros meses de 2020, el comportamiento de la firma y registro de convenios colectivos había seguido un patrón muy parecido al de años anteriores, y fue a partir del mes de marzo cuando se alteró esta dinámica. Posteriormente, aunque fue aumentando paulatinamente el número de convenios colectivos firmados y registrados, lo hizo a un ritmo menor que la media de los años anteriores, ampliándose la distancia con estos hasta el final del año (gráfico II-26). Ello da cuenta de lo anómalo de la situación creada desde la declaración del primer estado de alarma en el mes de marzo en el desarrollo de este aspecto central de las relaciones laborales.

Esta evolución se observa también si se atiende a las cifras de convenios según el año de inicio de sus efectos económicos y de personas trabajadoras afectadas (independientemente de su año de firma). Los datos provisionales de registro de la ECC hasta diciembre muestran el ritmo de la negociación dentro de cada uno de los años. En 2020, se observó una reducción de 512 en el número de convenios y de casi 2,2 millones en el de personas trabajadoras, dentro del total. En conjunto, en 2020 se habría vuelto en este indicador a cifras parecidas, y solo ligeramente superiores, a las de 2016 (gráfico II-27).

159 El MITEs ha venido publicando periódicamente notas que explican que la elaboración de la estadística se ha visto afectada durante el estado de alarma y las medidas de confinamiento, afectando al ritmo de registro de convenios: «Impacto del COVID-19 sobre las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Abril de 2021» (<https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/index.htm>). Por su parte, la Estadística de Convenios Colectivos advierte de que es importante tener en cuenta la situación creada tras la declaración del estado de alarma a la hora de interpretar los datos, ya que es posible que desde dicha fecha tanto el ritmo de registro, como algunas otras variables relativas a la negociación colectiva, se vean afectadas.

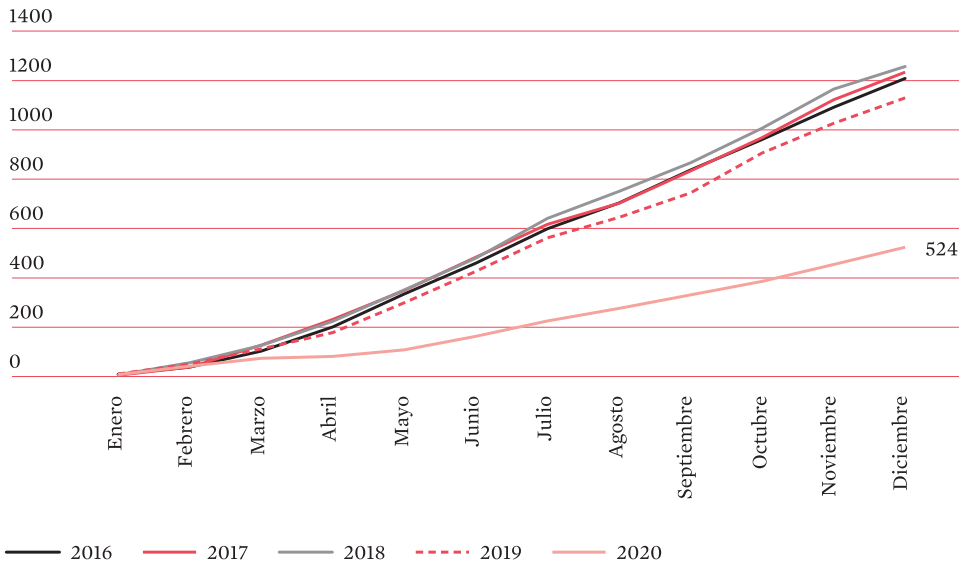
GRÁFICO II-25. CONVENIOS Y PERSONAS TRABAJADORAS POR AÑO DE FIRMA Y PERIODO DE REGISTRO

(Eje izquierdo: número de convenios; eje derecho: personas trabajadoras)



Nota: registrados hasta diciembre en cada año de firma.
Fuente: MITES, ECC.

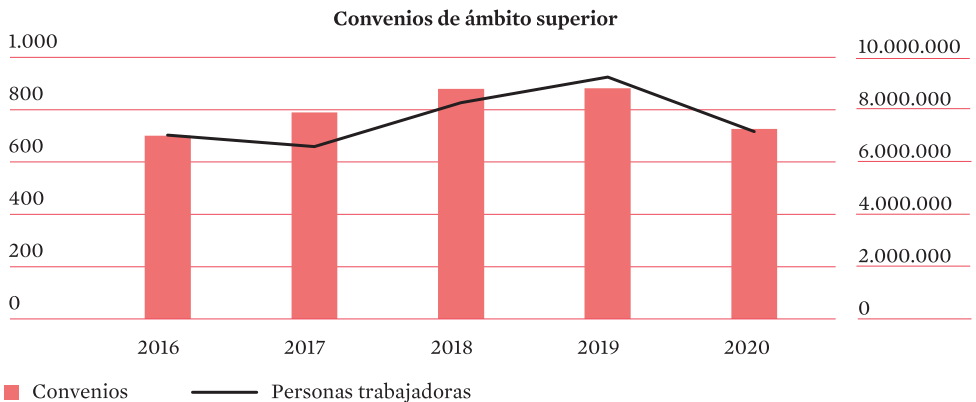
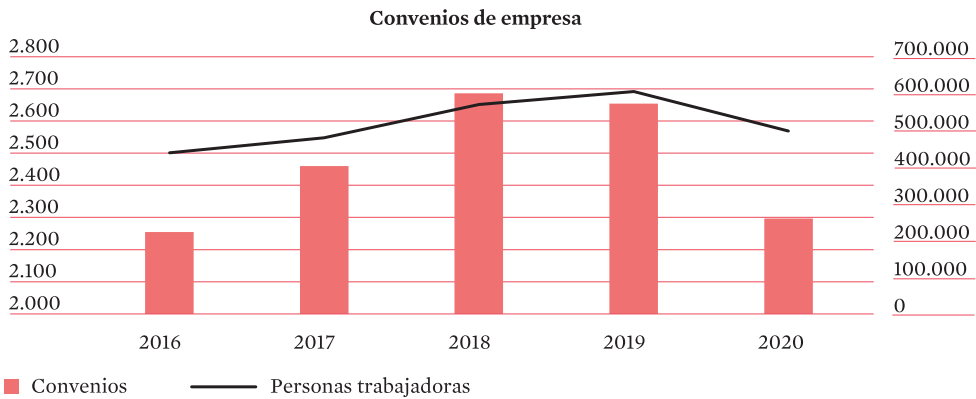
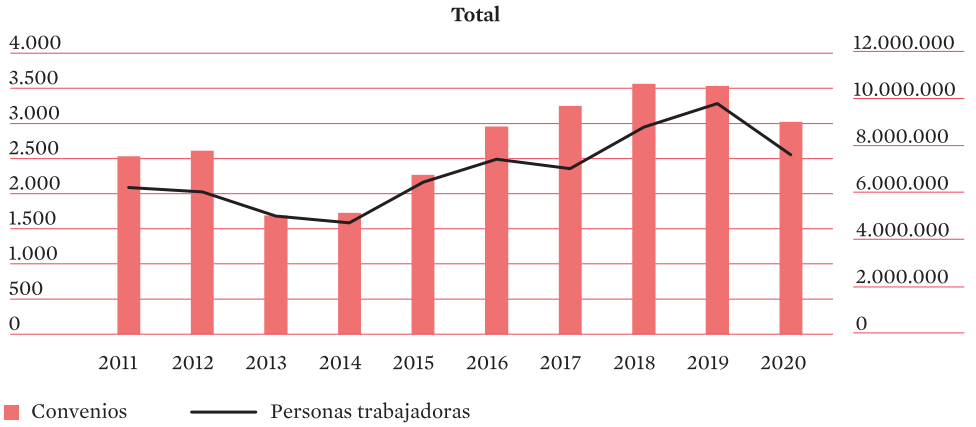
GRÁFICO II-26. EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS CONVENIOS POR AÑO DE FIRMA Y PERIODO DE REGISTRO



Nota: datos acumulados mes a mes. Registrados hasta diciembre en cada año de firma.
Fuente: MITES, ECC.

GRÁFICO II-27. CONVENIOS REGISTRADOS Y PERSONAS TRABAJADORAS, POR AÑO DE EFECTOS ECONÓMICOS

(Eje izquierdo: número de convenios; eje derecho: personas trabajadoras)



Nota: datos provisionales de registro hasta diciembre de cada año de efectos económicos.
Fuente: MITEs, ECC.

De nuevo, como suele ocurrir en las oscilaciones del volumen de la negociación, la mayor caída en el número de convenios se debió a los de empresa, que eran 357 menos que en 2019, pero fueron los 155 convenios menos registrados de ámbito superior los que explicaron la mayor parte de la caída en el número de personas trabajadoras, con casi 2,1 millones menos en ese ámbito negocial.

En las cifras de 2020, y en coherencia con los resultados de los convenios por año de firma, el mayor volumen de reducción de negociación registrada se produjo en el correspondiente a los convenios firmados (aquellos que iniciaban sus efectos en 2020), frente a los convenios revisados (los pactados con una vigencia plurianual que iniciaron sus efectos en años anteriores). Los primeros se redujeron en 416 con respecto al año anterior, afectando a 1,25 millones de personas trabajadoras menos. Y la disminución fue tanto de los de empresa (305 menos) como de los de ámbito superior (111 menos). Por su parte, los convenios revisados fueron 96 menos (52 de empresa y 44 de otro ámbito), pero la reducción en número de personas trabajadoras fue cercana a un millón (gráfico II-27).

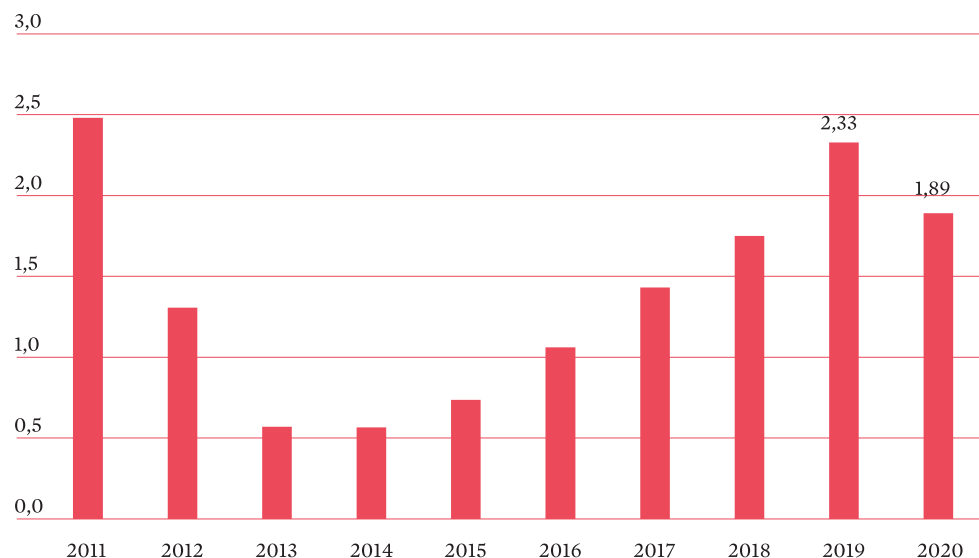
En conjunto, se trata de reducciones no tan voluminosas como las que tuvieron lugar en el contexto de la crisis iniciada en 2008, pero sí se han producido de manera más rápida, pues en aquella ocasión pasaron dos años desde el inicio hasta que se verificó una caída acusada en las cifras en 2010, respondiendo probablemente a la diferente naturaleza de las dos crisis y sus potenciales efectos para la negociación colectiva. En todo caso, hay que recordar que la de los convenios colectivos es una estadística que recoge nuevos registros hasta al menos un año y medio después de finalizar el año de referencia, por lo que habrá que esperar para conocer el resultado final, comenzando por analizar la tendencia con datos acumulados hasta marzo de 2021 como se hará a continuación.

Previamente, cabe apuntar que el brusco cambio de coyuntura que tuvo lugar en el primer trimestre de 2020 a raíz de la pandemia podría haberse reflejado también en el ámbito de los pactos salariales. De esta forma, si hasta 2019 podía observarse un quinquenio de incrementos salariales pactados que fueron crecientes desde el mínimo registrado en 2013-2014, en 2020 esa tendencia se detuvo, al pactar el conjunto de los convenios un incremento salarial inicial menor en 0,44 puntos al correspondiente al año anterior, hasta el 1,89 por 100 (gráfico II-28). La mayor reducción se dio en los convenios de ámbito superior a la empresa, que en 2020 habían pactado un 1,91 por 100 de incremento frente al 2,35 por 100 de 2019; por su parte la negociación de empresa registró en 2020 una variación salarial inicial del 1,6 por 100 frente al 1,94 por 100 de 2019. Los primeros, además, afectaban a 7,2 millones de personas trabajadoras, mientras que los convenios de empresa se aplicaban a medio millón.

Debe recordarse, no obstante, que se trata de unas cifras que pueden estar condicionadas por el menor volumen de convenios registrados hasta diciembre, y de personas trabajadoras afectadas, y en todo caso que son provisionales, siendo conveniente observar cómo evolucionan en los próximos meses.

GRÁFICO II-28. VARIACIÓN SALARIAL PACTADA INICIAL

(En porcentaje)



Nota: datos provisionales de registro hasta diciembre de cada año de efectos económicos.

Fuente: MITES, ECC.

Los datos acumulados confirman la reducción de la negociación en 2020

El carácter continuo del registro de convenios colectivos supone que se van produciendo nuevas entradas una vez terminado el año de referencia de efectos económicos, lo que es relevante en términos de coyuntura de la negociación para esta Memoria socioeconómica al permitir incorporar en el análisis un trimestre más de datos.

De esta forma, considerando los datos de registro acumulados hasta marzo de 2021, en 2020 había 3.445 convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados para ese año, que afectaban a 994.621 empresas y a 8.483.002 personas trabajadoras (cuadro II-26). En 2019, un año ya más próximo al cierre, los convenios registrados habían ascendido a 4.715, y afectaban a 1,22 millones de empresas y a un volumen de personas trabajadoras, 11,07 millones, que superaba ya a las cifras del periodo 2010-2017, años con datos definitivos de registro. Los convenios registrados con efectos económicos en 2018, por su parte, alcanzaban los 5.589, y afectaban a 1,36 millones de empresas y 11,42 millones de personas trabajadoras. La marca de 2018, con datos también definitivos, estaba ya en niveles parecidos a los de 2009, es decir de una década antes, cuando aún no se había dejado notar el efecto de la anterior crisis financiera en términos de reducción de las cifras de negociación colectiva con efectos

CUADRO II-26. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y PERSONAS TRABAJADORAS
(Convenios con efectos económicos en cada año)

Año	Convenios		Empresas		Personas trabajadoras	
	Número	Var. (%)	Miles	Var. (%)	Miles	Var. (%)
2007	6.016	2,2	1.413,7	-3,0	11.606,5	4,4
2008	5.987	-0,5	1.605,2	13,5	11.968,1	3,1
2009	5.689	-5,0	1.520,5	-5,3	11.557,8	-3,4
2010	5.067	-10,9	1.481,1	-2,6	10.794,3	-6,6
2011	4.585	-9,5	1.170,9	-20,9	10.662,8	-1,2
2012	4.376	-4,6	1.162,0	-0,8	10.099,0	-5,3
2013	4.589	4,9	1.312,9	13,0	10.265,4	1,6
2014	5.185	13,0	1.436,9	9,4	10.304,7	0,4
2015	5.642	8,8	1.201,9	-16,4	10.227,3	-0,8
2016	5.640	0,0	1.288,7	7,2	10.738,6	5,0
2017	5.741	1,8	1.312,1	1,8	10.855,3	1,1
2018	5.589	-2,6	1.362,6	3,8	11.423,7	5,2
2019*	4.715		1.222,1		11.072,2	
2020*	3.445		994,6		8.483,0	

* Datos provisionales de registro acumulados hasta marzo de 2021.
Fuente: MITES, ECC.

económicos conocidos y registrados, que comenzó a hacerse visible un año después, en 2010¹⁶⁰.

Conviene recordar que para los dos últimos años, 2019 y 2020, se recogen los datos provisionales que ofrece la ECC y que irán variando a medida que se completen los respectivos periodos de registro. Pero con esa cautela acerca de su provisionalidad, se observó que para el primero de ellos, 2019, las principales cifras de la negociación eran similares a las del año anterior considerando periodos homogéneos de registro. Así, si en 2018, con datos acumulados hasta marzo de 2019, había registrados 4.116 convenios que afectaban a 1,25 millones de empresas y a 9,92 millones de personas trabajadoras, en 2019, con datos hasta marzo de 2020, esas cifras eran 4.028, 1,20 y 10,12 millones, respectivamente.

Por el contrario, se observó que en 2020 las cifras correspondientes reflejaban una reducción respecto al año anterior, siempre en términos homogéneos de comparación. Así, los 3.445 convenios colectivos registrados en este último año hasta marzo de 2021, y los 0,99 millones de empresas y 8,48 millones de personas trabajadoras afectadas representaban, respectivamente, el 14,5, el 17,3 y el 16,2 por 100 menos que los correspondientes al año anterior.

160 El registro estadístico de los convenios con efectos económicos en 2018 se cerró en septiembre de 2020, sumando así un trimestre más a lo que suele ser habitual, lo que puede condicionar en cierta medida la comparabilidad de los datos correspondientes a ese año.

La disminución tuvo que ver, sobre todo, con los convenios firmados, es decir aquellos que iniciaban sus efectos económicos en 2020, que fueron 514 menos, mientras que los convenios revisados (aquellos de carácter plurianual que iniciaron sus efectos en años anteriores), fueron 69 menos¹⁶¹. Pero la diferencia fue incluso mayor respecto a 2018, registrándose 674 convenios firmados menos en 2020 que en ese año. De la menor afluencia al registro de convenios firmados en 2020 respecto a 2019, 386 fueron convenios de ámbito de empresa, con 95.000 personas trabajadoras menos, y 128 fueron de ámbito superior a la empresa, suponiendo estos 1,04 millones de personas trabajadoras menos con un convenio colectivo registrado dentro ese periodo.

De forma consistente con lo anterior, uno de los factores explicativos de esa menor cifra de convenios registrados para 2020 vino dado por la notable disminución de los convenios firmados por nuevas unidades de negociación en ese año. Desde 2013 en adelante se observó la aparición cada año de un número relativamente alto de nuevas unidades de negociación, mayoritariamente de empresa pero también de ámbito superior, en buena parte impulsada por el contexto de cambios normativos que tuvieron lugar en el régimen jurídico de la negociación colectiva en 2012¹⁶². Entre 2015 y 2018, siendo este el último con datos registrales definitivos, se firmó una media de 514 nuevos primeros convenios al año, 490 de ellos correspondientes al ámbito de empresa y 24 de ámbito supraempresarial. En ese periodo, las nuevas unidades de negociación afectaron a una media de 174.416 personas trabajadoras. Pues bien, en 2020, con datos de registro provisionales, se firmaron solo 161 convenios colectivos en nuevas unidades de negociación, es decir, 353 menos que la media de los cuatro años anteriores, si bien afectaban a 96.288 personas trabajadoras, una cifra no tan alejada, sin embargo, de las de los años inmediatamente anteriores. Los nuevos primeros convenios de 2020 fueron 150 de empresa, que afectaban a 19.698 personas trabajadoras, y 11 de ámbito superior a la empresa, que afectaban a 76.590. Del total de nuevas unidades negociales, 110 pertenecían al sector servicios y 43 a la industria. Los 11 nuevos primeros convenios de ámbito supraempresarial pertenecían todos a diversas actividades dentro del sector servicios.

161 En cuanto a los convenios revisados, cabe que se encontrasen dentro de su periodo de vigencia inicialmente pactada o bien en periodo de vigencia ultraactiva, por haber finalizado aquella y haberse producido su denuncia (automática o no). A su vez, la vigencia ultraactiva, en su caso, podría ser la regulada por la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en ausencia de pacto en contrario de las partes, o una ultraactividad de duración menor o mayor que aquella establecida por acuerdo de la correspondiente comisión negociadora. En este sentido, se ha venido abriendo paso, desde su reforma en 2012, un predominio de los convenios, y de personas trabajadoras afectadas, que tienen establecida una ultraactividad indefinida hasta la firma de un nuevo convenio, concretamente el 62,3 por 100 de los convenios para el 59,5 por 100 de los trabajadores en el periodo 2015-2020 (primer semestre). Véase Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Boletín núm. 74 (octubre de 2020).

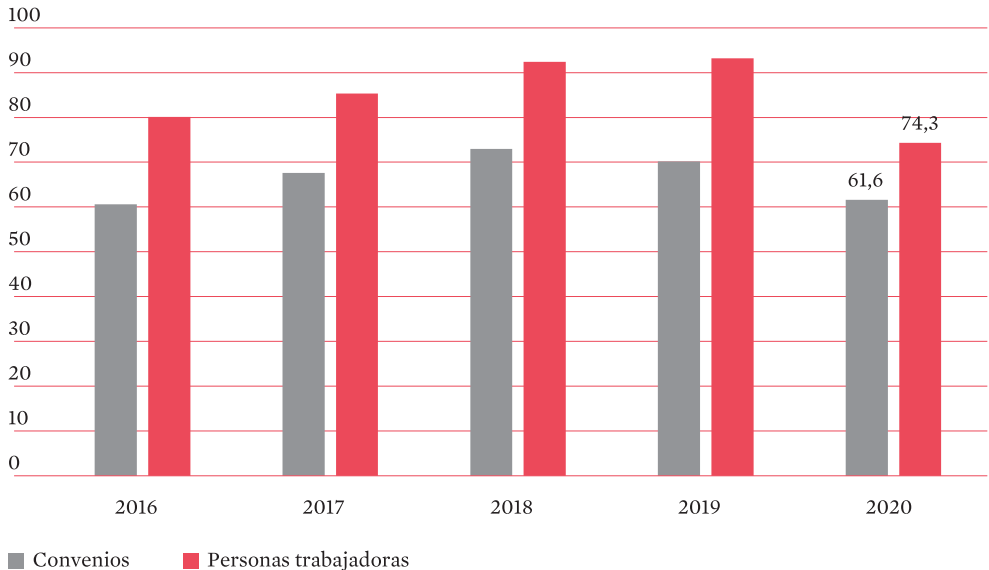
162 Real Decreto-ley 3/2012 y, posteriormente, Ley 3/2012, consecuencia de la tramitación parlamentaria de aquel, que, entre otros cambios, introdujeron una prioridad aplicativa absoluta del convenio colectivo de empresa en una serie de materias.

En los últimos años se había venido observando una firme tendencia de consolidación en la mejora de las cifras de negociación colectiva registrada, reflejo de la progresiva mejor situación económica y del empleo en las empresas y en los sectores dentro de la recuperación que siguió a la crisis financiera y económica del periodo 2008-2013. En consecuencia, a la altura de 2019 se había recuperado buena parte de las cifras de convenios, empresas y personas trabajadoras, y en ese año podía hablarse de un comportamiento de normalidad y dinamismo de la negociación colectiva. Así pues, si hasta 2019 se podía hablar de continuidad de las principales magnitudes de la negociación dentro de una tendencia de recuperación que abarcaba los seis años anteriores, en el último año esa tendencia se ha visto frenada como un efecto más de la disrupción generada por la pandemia, y de las medidas adoptadas para su contención, en este ámbito de las relaciones laborales.

Como consecuencia, en 2020, y hasta el periodo de registro que abarca esta Memoria, la negociación colectiva con efectos económicos en 2020 se había cerrado en el 61,6 por 100 en cuanto al volumen de convenios, y para el 74,3 por 100 de las personas trabajadoras potencialmente beneficiarias de la misma, un volumen de negociación colectiva completada menor que en los años anteriores (gráfico II-29).

GRÁFICO II-29. NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMPLETADA

(Porcentaje de convenios y de personas trabajadoras afectadas en relación al último año con datos definitivos)



Nota: datos de registro provisionales, acumulados hasta marzo del año siguiente para cada uno de los años.
Fuente: MITEC, ECC.

Incremento más moderado de los salarios pactados dentro de un nuevo escenario de crisis

El último año de vigencia del IV AENC, 2020, se vio profundamente marcado por la nueva y aguda crisis económica y del mercado de trabajo desatada desde mediados de marzo. A la firma de este Acuerdo, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal partían del escenario de recuperación de la actividad económica y del empleo, sostenida desde 2014, posterior a la crisis financiera iniciada en 2008. En el conjunto de 2019 se asistió a una desaceleración del crecimiento económico y del empleo que encendió algunas alarmas, pero nada permitía anticipar, tampoco a las comisiones negociadoras de los convenios colectivos, una abrupta caída del crecimiento y del empleo como la que se produjo en el segundo trimestre del año y el inicio de un escenario de gran incertidumbre acerca de la duración de la nueva crisis.

El IV AENC, al igual que los anteriores, había proporcionado a quienes negocian los convenios un marco de orientaciones que incluía criterios y recomendaciones en materia de pactos sobre los incrementos salariales. Los objetivos del Acuerdo se centraban en la creación de empleo, mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras y de la competitividad de las empresas, y lucha contra la economía sumergida. En aplicación de esas coordenadas generales, el Acuerdo recogía unas recomendaciones de incrementos salariales consistentes en una parte fija de en torno a un 2 por 100 y una parte variable del 1 por 100 ligada a los conceptos que en cada convenio se determinen, como la evolución de la productividad, resultados, absentismo injustificado y otros, en base a indicadores cuantificados, medibles y conocidos por ambas partes. Asimismo, instaba a establecer durante su vigencia, de manera progresiva, un salario mínimo de convenio de 14.000 euros anuales, crecimiento gradual que se debía enmarcar en los propios convenios colectivos existentes, vinculándose a su renovación.

El IV AENC, al igual que los anteriores, había proporcionado a quienes negocian los convenios un marco de orientaciones que incluía criterios y recomendaciones en materia de pactos sobre los incrementos salariales. Los objetivos del Acuerdo se centraban en la creación de empleo, mejora de la empleabilidad de las personas trabajadoras y de la competitividad de las empresas, y lucha contra la economía sumergida. En aplicación de esas coordenadas generales, el Acuerdo recogía unas recomendaciones de incrementos salariales consistentes en una parte fija de en torno a un 2 por 100 y una parte variable del 1 por 100 ligada a los conceptos que en cada convenio se determinen, como la evolución de la productividad, resultados, absentismo injustificado y otros, en base a indicadores cuantificados, medibles y conocidos por ambas partes. Asimismo, instaba a establecer durante su vigencia, de manera progresiva, un salario mínimo de convenio de 14.000 euros anuales, crecimiento gradual que se debía enmarcar en los propios convenios colectivos existentes, vinculándose a su renovación.

En 2020, los 3.445 convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados para ese año, que afectaban a 994.600 empresas y 8,43 millones de personas trabajadoras, habían pactado un incremento salarial medio revisado del 1,90 por 100. Son cifras que mantienen todavía una fuerte provisionalidad, y por tanto susceptibles de sufrir correcciones a medida que se incorporen al registro nuevos convenios con efectos económicos en ese año. Por su parte, los 4.715 convenios con efectos económicos en 2019, también provisionales aún pero más próximos a su cierre, recogieron una variación salarial pactada final del 2,24 por 100, y del 1,73 por 100 los 5.589 convenios de 2018, estos ya con datos definitivos.

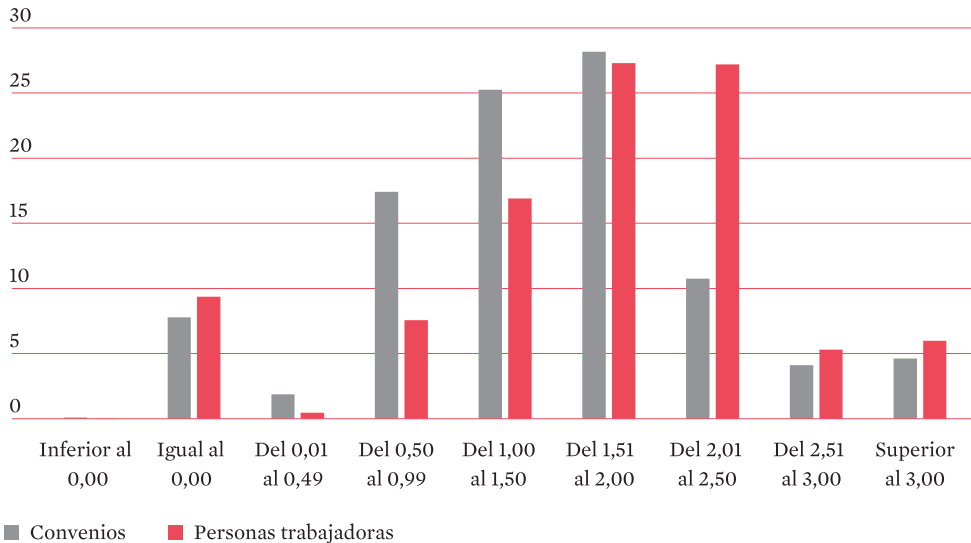
Debe recordarse, además, que el volumen de convenios de 2020 registrados hasta marzo de 2021, y el correspondiente a personas trabajadoras afectadas, fueron inferiores a los registrados en años anteriores para iguales periodos. Con esa consideración, no obstante, se observa que la variación salarial pactada final fue más limitada que la correspondiente al año anterior (2,27 por 100), pero todavía superior a la correspondiente a 2018 (1,78 por 100), y asimismo por encima de la de 2017 (1,48 por 100),

en todos los casos comparando iguales periodos de registro¹⁶³. El incremento salarial revisado del conjunto de la negociación fue, por lo demás, igual a la variación pactada inicial, deduciéndose la no activación del grueso de las cláusulas de salvaguarda salarial en aquellos convenios que las tuviesen incorporadas.

La gran mayoría de los convenios con efectos económicos en 2020 y de las personas trabajadoras afectadas por ellos se concentraron en los tramos de la parte intermedia-alta de variación salarial (entre el 1,00 y el 2,50 por 100) (gráfico II-30). Los dos primeros tramos centrales (1,00-1,50 y 1,51-2,00) perdieron peso con respecto a 2019 en porcentaje de personas trabajadoras afectadas (-7,2 y -6,6 puntos, respectivamente), mientras que el tramo entre 2,01 y 2,50 aumentó su proporción en 3,5 puntos. Pero fueron, sobre todo, el tramo intermedio-bajo, entre 0,50 y 0,99, y los tramos situados en los extremos, los que experimentaron un mayor cambio con el efecto de limitar el incremento salarial promedio de la negociación en el año. El primero, así, aumentó del 2,2 al 7,5 por 100 por 100 la proporción de personas trabajadoras afectadas. Los convenios que congelaron los salarios para 2020 (variación salarial igual al 0,00 por 100), que en 2019 fueron prácticamente inexistentes en términos de población trabajadora afectada, en 2020 afectaron al 9,4 por 100 de esta. Por su parte, los convenios con mayor incremento, superior al 3,00 por 100, afectaron al 6 por 100 del total de las personas trabajadoras, una proporción 5 puntos inferior a la correspondiente a 2019.

GRÁFICO II-30. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR TRAMOS, 2020

(Porcentaje de convenios y de personas trabajadoras afectadas en cada tramo)



Nota: datos de convenios registrados hasta 31 de marzo de 2021.
Fuente: MITES, ECC.

163 Considerando los datos acumulados hasta marzo del año siguientes al de efectos económicos.

*Los salarios pactados
ganaron poder
adquisitivo*

El incremento salarial revisado de los convenios con efectos en 2020, unido a una variación anual media del IPC en terreno negativo en ese año ($-0,31$ por 100), determinó que, al igual que en 2019, los salarios en convenio ganasen poder adquisitivo (gráfico II-31). Los salarios pactados reales crecieron, así, hasta el 2,20 por 100. En el último decenio, que comprende varios años de la anterior crisis y los posteriores de la recuperación hasta llegar de nuevo a la contracción de 2020, los salarios pactados perdieron poder adquisitivo o apenas variaron en términos reales en cinco ocasiones (entre 2011 y 2013, 2017 y 2018), por el efecto combinado de las variaciones del IPC y de los salarios pactados nominales; por el contrario, entre 2014 y 2016, junto con 2019 y 2020, estos últimos con datos provisionales, los salarios pactados reales crecieron. El resultado acumulado en esos diez años fue un incremento de estos últimos del 3,38 por 100.

La variación al alza de los salarios pactados fue más limitada que en 2019 tanto en la negociación de ámbito empresarial como en los convenios colectivos de ámbito

*Todos los ámbitos
funcionales
y territoriales limitaron
los incrementos
salariales*

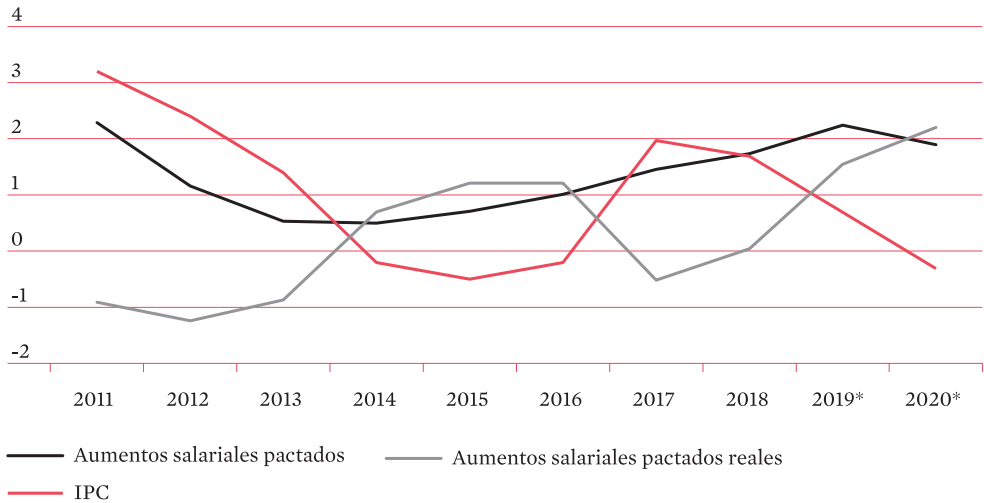
superior, que han venido pactando habitualmente aumentos por encima de la negociación de empresa (gráfico II-32). Los 2.660 convenios de empresa registraron un incremento promedio del 1,61 por 100, es decir, 0,38 puntos menos que en 2019. Hay que tener en cuenta que este gran ámbito negocial afectó a algo más de medio millón de personas trabajadoras (545.088). Por su parte, los 785 convenios de ámbito superior a la empresa recogieron un aumento medio del 1,92 por 100, lo que supuso un descenso de 0,34 puntos con respecto a este ámbito negocial en 2019. Ahora bien, los convenios supraempresariales afectaron a 7,94 millones de trabajadoras y trabajadores, por lo que es este gran ámbito funcional el que marca el incremento medio total, al ponderarse la variación salarial agregada por el volumen de población asalariada afectada por la negociación.

El resultado de 2020, recordando siempre la cautela que debe regir al interpretar unas cifras que son todavía provisionales, habría puesto fin, así pues, a cinco años (los que mediaron entre 2015 y 2019, los años de recuperación tras la anterior crisis financiera) de incrementos paulatinamente crecientes en la variación positiva de los salarios pactados por el conjunto de la negociación colectiva, tras la abrupta corrección que siguieron aquellos en el trienio 2012-2014.

Asimismo, tanto los diferentes ámbitos institucionales dentro de la negociación colectiva de empresa como los distintos ámbitos territoriales dentro de la negociación supraempresarial pactaron incrementos salariales más limitados que en 2019, pero con diferencias apreciables entre todos ellos (gráfico II-33).

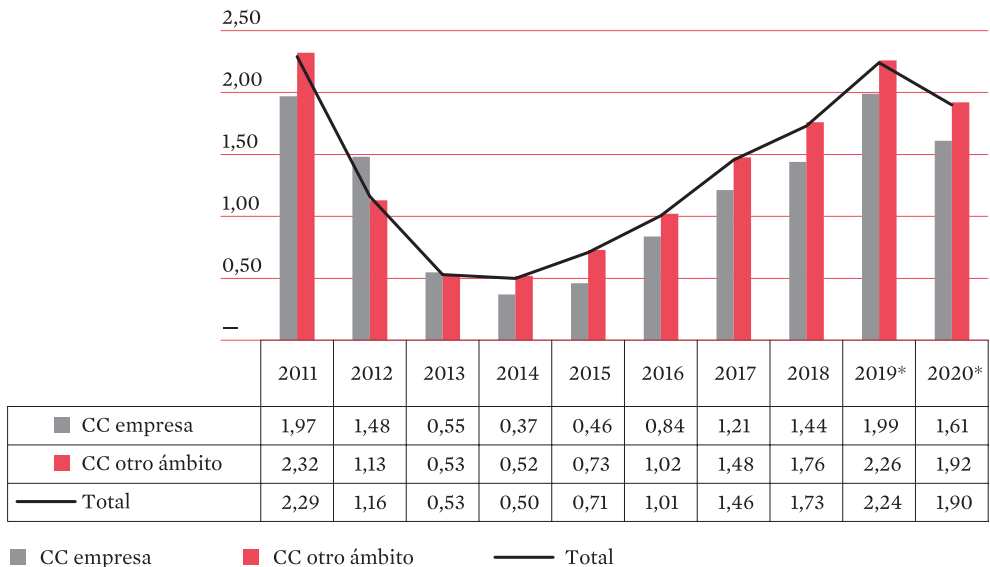
Dentro de la negociación de empresa, dos grandes ámbitos institucionales, la empresa privada y la empresa pública, aglutinaron en 2020 al 98 por 100 de los convenios

GRÁFICO II-31. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS
(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)



* Datos de convenios registrados hasta 31 de marzo de 2021.
IPC en medias anuales.
Fuente: MITES, ECC e INE.

GRÁFICO II-32. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR GRANDES ÁMBITOS FUNCIONALES, 2011-2020
(Variación de los salarios revisados, en porcentaje)

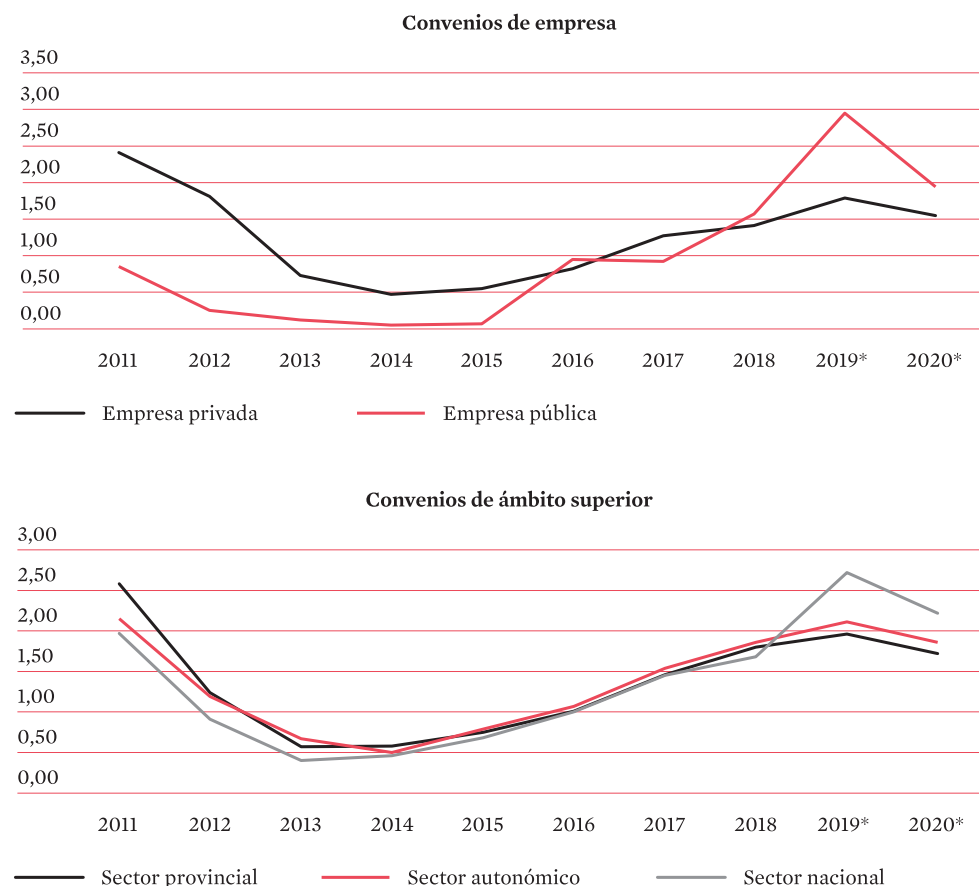


* Datos de convenios registrados hasta 31 de marzo de 2021.
Fuente: MITES, ECC.

y al 97 por 100 de las personas trabajadoras afectadas por convenio empresarial. Las 2.433 empresas privadas con convenio propio que lo tenían ya registrado, y que contaban con una plantilla de 469.573 personas asalariadas, pactaron una subida salarial del 1,55 por 100, esto es, 0,24 puntos menos que el año anterior. Las 168 empresas públicas con convenio propio registrado, que partían de incrementos mayores en 2019 (2,95 por 100), limitaron más la variación salarial, hasta el 1,94 por 100 (-1,01). Por su parte, las entidades de las Administraciones autonómica y local, y de la Administración General del Estado y Seguridad Social, recogieron respectivamente unos incrementos del 1,97 y del 2,00 por 100, si bien afectan a un número relativamente reducido de personas asalariadas.

GRÁFICO II-33. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITOS FUNCIONAL, INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL

(Variación salarial media revisada, en porcentaje)



* Datos de convenios registrados hasta 31 de marzo de 2021.

Fuente: MITEs, ECC

En la negociación colectiva supraempresarial, los tres grandes ámbitos sectoriales representados por los convenios provinciales, los autonómicos y los nacionales, que siguieron una senda cercana y similar de incrementos salariales en los años de la recuperación hasta 2018, aglutinaron en 2020, al 36,2, al 28,3 y al 32,6 por 100, respectivamente, de la población asalariada cubierta por un convenio de ámbito superior a la empresa. El conjunto de los convenios provinciales (458 registrados en ese periodo), que en los últimos años han recogido aumentos salariales inferiores a los de los otros dos grandes ámbitos sectoriales de la negociación, pactaron una subida del 1,72 por 100 (-0,24 puntos) para 2,87 millones de personas trabajadoras y 426.947 empresas. Los 194 convenios autonómicos, que en algunos casos son equivalentes territorialmente a convenios provinciales, recogieron un aumento del 1,86 (-0,25 puntos) para 2,25 millones de personas asalariadas y 305.601 empresas. Por último, los 67 convenios de sector nacionales elevaron en un 2,22 por 100 (-0,50) los salarios pactados para 2,59 millones y 259.054, respectivamente. Fueron estos últimos, que discurrieron casi todos los años por debajo de los otros dos ámbitos en las variaciones salariales, los que, partiendo de un nivel de aumento mayor en 2019, más moderaron el incremento salarial pactado para 2020.

Por otra parte, los 65 convenios colectivos de grupos de empresa registrados en ese periodo, que afectaban a 222.257 personas y 353 empresas, recogieron una variación salarial del 1,42 por 100, similar a la de 2019 (1,47) pero todavía superior a la de los años anteriores.

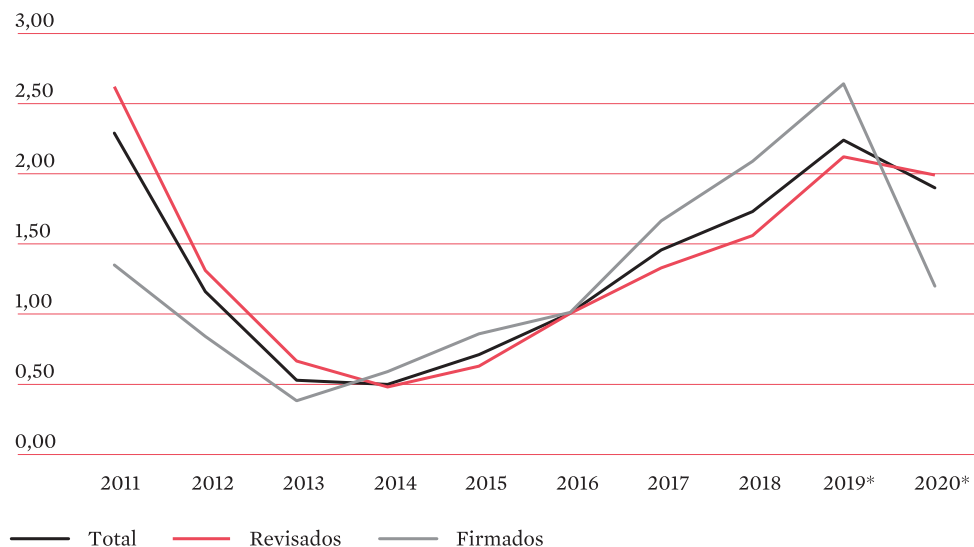
Atendiendo a la negociación colectiva en función del año de inicio de sus efectos económicos, que suele marcar diferencias de cierta entidad en las variaciones salariales, se ha venido observando que los convenios revisados, aquellos pactados con una vigencia plurianual que iniciaron sus efectos en años anteriores, siguieron una senda de mayores incrementos durante los años de la anterior crisis hasta que en 2014 comenzaron a recoger aumentos de cuantía inferior a la de los convenios firmados, entendidos como aquellos que iniciaron sus efectos económicos en 2020 (gráfico II-34).

*Descenso más
pronunciado de los
incrementos en los
convenios firmados*

En 2020, los dos tipos de convenios recogieron incrementos más contenidos que en el año anterior, en especial en el caso de los firmados. Los 471 convenios de estas características, que afectaban a algo menos de 1 millón de personas trabajadoras (958.468) y 132.613 empresas, pactaron una subida salarial media revisada del 1,20 por 100 (un 54,5 por 100 menor que la del año anterior). Por su parte, los 2.974 convenios revisados recogieron un incremento medio del 1,99 por 100 (un 6,1 por 100 menos), pero estos convenios afectaron a 7,5 millones de personas trabajadoras y 862.008 empresas.

Es posible que en algunos convenios colectivos revisados que tenían las cláusulas de actualización salarial para años sucesivos pactadas con anterioridad, y que eran conocidas y cuantificadas, las correspondientes comisiones negociadoras hayan

GRÁFICO II-34. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR AÑO DE INICIO DE EFECTOS ECONÓMICOS
(Variación salarial media revisada, en porcentaje)



*Datos de convenios registrados hasta 31 de marzo de 2021.
Fuente: MITES, ECC.

modificado tales pactos a la baja. Pero, sobre todo, han sido los convenios que han iniciado sus efectos económicos en 2020 (firmados mayoritariamente en ese año pero también antes y después), los que más han acusado el nuevo escenario de crisis en la determinación de los incrementos salariales. Mientras los convenios revisados reflejaron una corrección más suave de dichas variaciones, los convenios firmados verificaron una reducción más pronunciada, aunque todavía por encima del ajuste producido en los años de la anterior crisis.

Y dentro de este resultado de los convenios firmados, fueron los pactados con una vigencia plurianual los que más redujeron los incrementos salariales. En efecto, los cerrados con vigencia anual (solo para 2020) recogieron un incremento del 2,01, frente a una subida del 0,87 los de vigencia pactada para varios años; de ellos, fueron los convenios de ámbito superior a la empresa firmados con vigencia para varios años los que menor incremento retributivo pactaron, un 0,79 por 100. Estos fueron 59 convenios, que afectaron a 617.968 personas trabajadoras y a 102.774 empresas.

La negociación colectiva de la industria, los servicios y la agricultura pactó los incrementos salariales más modestos con respecto al año anterior. Solo la construcción

*Todos los sectores
moderaron los
incrementos salariales*

mantuvo un incremento igual (y el más elevado, 2,22 por 100), para 713.101 personas trabajadoras y 100.130 empresas. Le siguió el sector servicios con un aumento del 1,95 por 100 (-0,44), pero para 5 millones de personas asalariadas y

662.232 empresas en ese sector. La industria pactó de promedio un 1,73 por 100 (-0,22) para 2,3 millones y 167.931, respectivamente. Los 66 convenios agrarios recogieron un aumento del 1,57 por 100 (-0,10) para 455.735 y 64.328, respectivamente.

Por actividades, considerando aquí solo aquellas que ocupan a más de 100.000 personas trabajadoras, recogieron incrementos porcentuales por encima de la media: transporte y almacenamiento (2,08), actividades administrativas y servicios auxiliares (2,33), educación (2,41), y otros servicios (5,95). Por debajo del incremento promedio se situaron: comercio y reparación de vehículos (1,63), hostelería (1,51), actividades profesionales, científicas y técnicas (1,66), y sanidad y servicios sociales (1,1).

Desde que se ofrecen datos estadísticos acerca de las decisiones de inaplicación de convenios colectivos de trabajo, tras su reforma en 2012, este instrumento de ajuste de las condiciones de trabajo convenidas colectivamente ha venido perdiendo peso progresivamente, tanto en número de actos como de personas trabajadoras afectadas (gráfico II-35), de forma consistente con la senda de recuperación de la actividad económica y del empleo desde 2014. En 2020, con todo, se registró un número de inaplicaciones depositadas entre enero y diciembre inusualmente bajo, a la vista del descenso gradual que han venido siguiendo estos actos jurídicos. Las 566 inaplicaciones de ese año fueron poco más de la mitad que la media de los tres años anteriores, si bien afectaron a un número de personas trabajadoras, 20.301, no mucho menor que la media correspondiente de esos mismos años.

*Disminuyeron a la mitad
las inaplicaciones
de convenios*

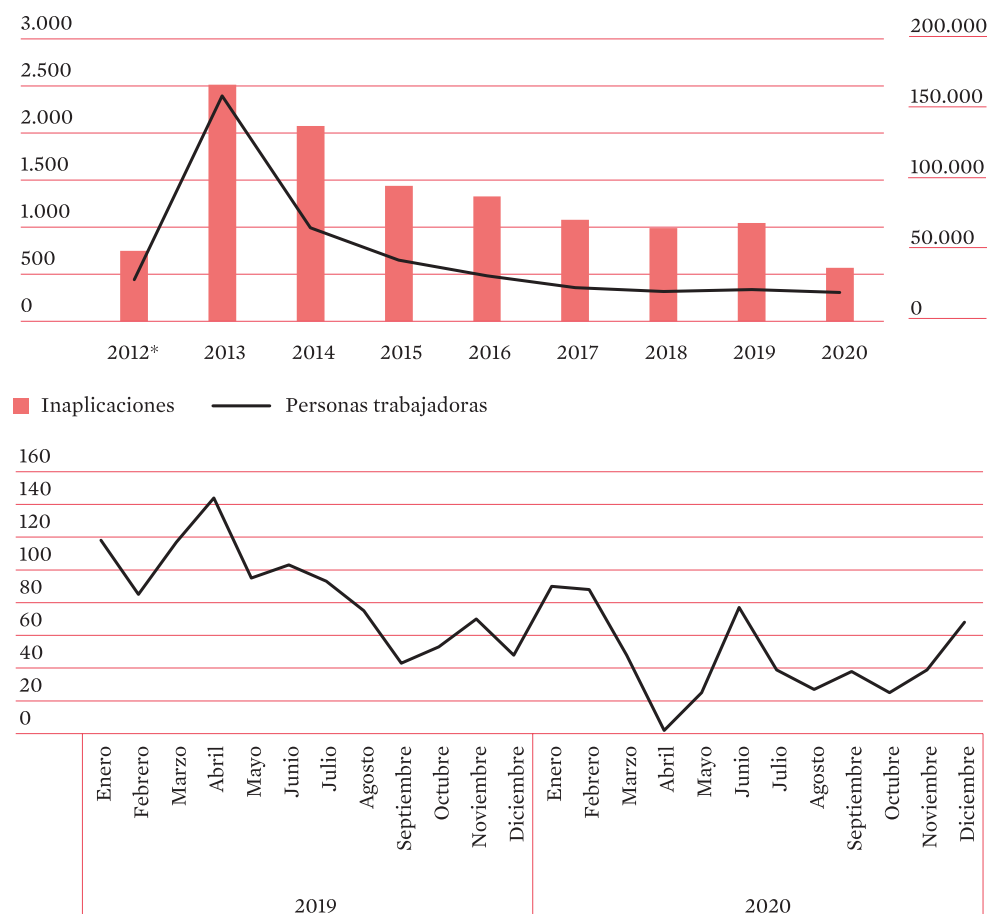
Si se atiende al perfil de las inaplicaciones por mes de depósito (gráfico II-35), se observa que la mayor caída mensual se produjo en 2020 entre marzo y mayo coincidiendo con la declaración del estado de alarma y el confinamiento domiciliario de la población como medidas para frenar la transmisión comunitaria del nuevo coronavirus, y un menor número de actos, asimismo, entre julio y noviembre, que en conjunto explicarían el descenso de estos en el conjunto del año¹⁶⁴.

El mayor número de inaplicaciones se dio en el sector servicios (348), con 10.907 personas trabajadoras afectadas, seguido de la construcción (111) con 2.022 personas, y de la industria (80) con 4.558. La mayoría de inaplicaciones se produjo en empresas pequeñas (1-49 personas trabajadoras), con 407 actos que afectaron a 6.172 personas asalariadas. No obstante, 101 inaplicaciones en empresas medianas (50-249) y 42 en empresas grandes (250 y más) afectaron, respectivamente, a otras 6.639 y 7.359 personas. Por materias inaplicadas, haciendo referencia solo a las más frecuentes, la cuantía salarial fue el objeto de la inaplicación en la mitad de los casos (50,9 por 100), y abarcó

¹⁶⁴ Según recuerda la ECC del MITES, el día 14 de marzo de 2020 se decretó el estado de alarma en España (RD 463/2020). Es importante tenerlo en cuenta a la hora de interpretar estos datos, ya que es posible que desde dicha fecha tanto el ritmo de registro como algunas otras variables relativas a la negociación colectiva se vean afectadas.

GRÁFICO II-35. INAPLICACIONES DE CONVENIOS Y PERSONAS TRABAJADORAS

(Gráfico superior: eje izquierdo, número de inaplicaciones depositadas hasta diciembre de cada año; eje derecho: personas trabajadoras afectadas. Gráfico inferior: inaplicaciones por mes de depósito)



*Datos de marzo a diciembre.
Fuente: MITES, ECC.

a una tercera parte (34 por 100) de las personas trabajadoras afectadas, junto con otro 11,8 por 100 de actos de inaplicación (8,8 por 100 de las personas afectadas) donde la materia fue la cuantía salarial y el sistema de remuneración. En otro 9 por 100 de

*Tiempo de trabajo:
sin apenas cambios
en la jornada pactada
anual, notable descenso
de la jornada efectiva*

inaplicaciones (21,7 por 100 de las personas), las materias inaplicadas fueron la jornada de trabajo y horario, y distribución del tiempo de trabajo.

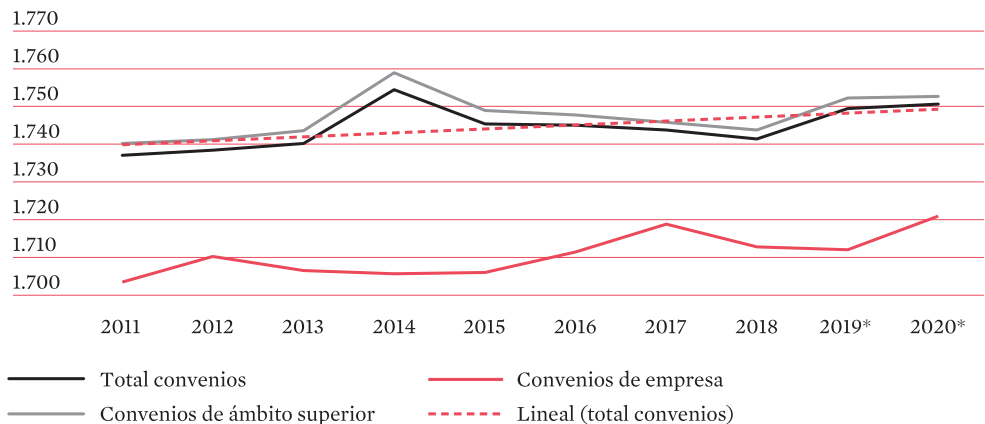
Los 3.445 convenios colectivos con efectos económicos en 2020 recogieron una jornada anual pactada de 1.750,7 horas, equivalentes a 38,3 horas de trabajo semanales. La

jornada anual se mantuvo, así, prácticamente en el mismo nivel que en el año anterior (1.749,4 horas), dentro de la provisionalidad ya comentada de estos datos, que hará que se modifiquen a medida que se incorporen al registro nuevos convenios con efectos en esos años. En todo caso, la jornada pactada en 2020 confirma el aumento que se ha dado en la misma en los dos últimos años con respecto a 2018, este ya con datos definitivos, con una diferencia de 9 horas más. Dicho aumento puso fin al leve descenso entre 2015 y 2018 y consolida la tendencia al aumento de las horas de trabajo anuales en convenio colectivo que se observa, al menos, en el último decenio, con una diferencia de algo más de 13 horas (gráfico II-36).

Las 1.750,7 horas son un promedio de los convenios de 2020 que fue resultado de diferentes valores pactados en los distintos ámbitos funcionales. La negociación colectiva de empresa registró 1.720,9 horas, jornada que afectaba como ya se ha mencionado a algo más de medio millón de personas trabajadoras (545.088). La negociación de ámbito supraempresarial, por su parte, que habitualmente recoge un número mayor de horas anuales pactadas, fijó una jornada de 1.752,7 horas, para una población asalariada cubierta por este ámbito negocial de 7,9 millones. Desde diferentes niveles, los dos grandes ámbitos funcionales han seguido una tendencia similar en el conjunto de los últimos diez años. La negociación colectiva en el ámbito de la empresa registra una jornada pactada anual de 17,5 horas más, mientras que los convenios de ámbito superior la han incrementado en 12,5 en el mismo periodo.

Apenas hubo diferencia, sin embargo, atendiendo al año de inicio de los efectos económicos de los convenios registrados para 2020. Así, los 2.974 convenios pluri- anuales que iniciaron sus efectos antes de este último año recogieron una jornada anual pactada de 1.750,2 horas (7,5 millones de personas trabajadoras), ligeramente

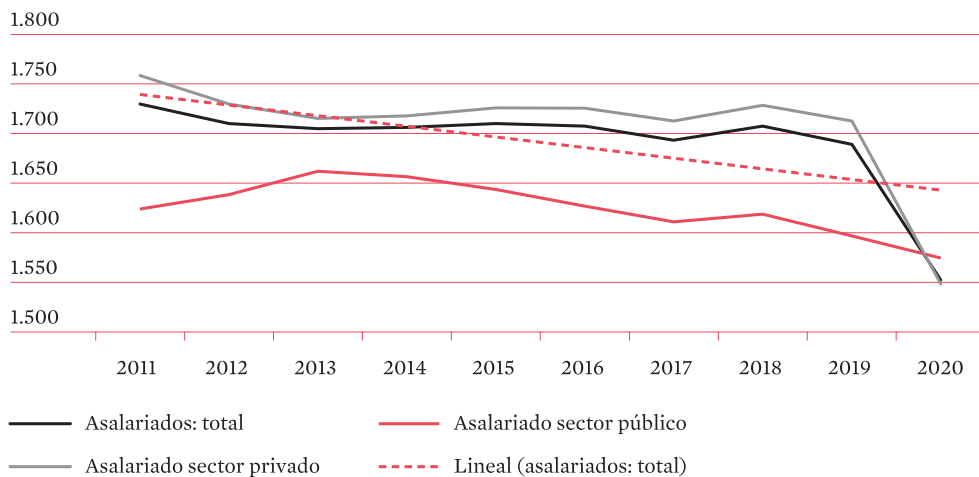
GRÁFICO II-36. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA ANUAL



* Datos de convenios registrados hasta 31 de marzo de 2021.
Fuente: MITES, ECC.

GRÁFICO II-37. JORNADA ANUAL MEDIA EFECTIVA

(Número medio de horas efectivas anuales)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

inferior a la fijada por los 471 convenios que iniciaron sus efectos en ese año (algo menos de 1 millón).

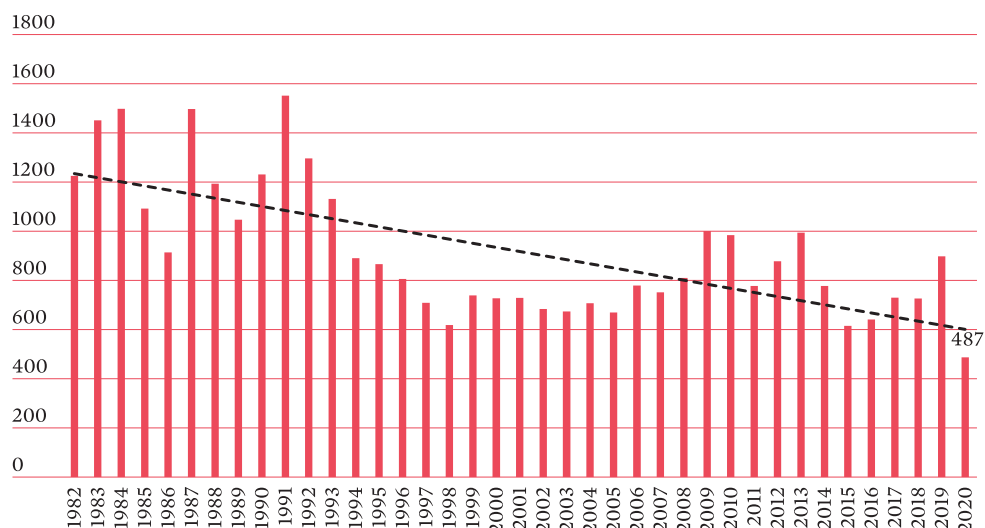
A diferencia de la jornada anual pactada, la jornada de trabajo efectiva que mide la EPA sufrió en 2020 una importante reducción. La definición de horas semanales de trabajo efectivas, aquí anualizadas, comprende las horas trabajadas durante el tiempo normal de trabajo o permaneciendo a disposición, y excluye determinados días o periodos, entre ellos el tiempo no trabajado por estar la persona afectada por regulación de empleo. De ahí que fuera previsible un descenso de esta magnitud en 2020 en el contexto de la crisis por COVID-19 y de las medidas adoptadas para frenar su expansión, que supusieron la paralización o reducción de actividad en numerosas empresas y la regulación temporal de empleo para muchos asalariados mediante ERTE.

La jornada efectiva de trabajo en 2020 fue de 1.552,5 horas, lo que supuso 136,9 horas menos que en el año anterior. La principal caída se dio entre las personas asalariadas del sector privado, con 1.548,6 horas anuales efectivas (164,2 menos), lo que motivó que por vez primera al menos en los últimos diez años la jornada efectiva en este ámbito se situase por debajo de la correspondiente a la del sector público (gráfico II-37). El conjunto de las personas asalariadas de este último realizó en promedio una jornada efectiva de 1.574,6 horas, 22,2 menos que en 2019.

2.2.2. Evolución de la conflictividad por huelgas

La evolución de las huelgas en España en una perspectiva temporal de largo plazo, comprensiva de las cuatro últimas décadas, muestra una tendencia a la disminución

GRÁFICO II-38. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS



Fuente: MITES, Anuario de Estadísticas Sociales y Laborales.

de los conflictos con cese del trabajo, si bien es posible observar etapas muy diferentes dentro de ese amplio periodo. A grandes rasgos, el perfil evolutivo de las huelgas muestra cifras más elevadas de conflictos en las coyunturas de crisis económica y del empleo, y, por el contrario, una cierta contención del número de aquellos en los momentos de recuperación y de bonanza.

Los datos de avance correspondientes a 2020 de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales (EHCP) anticipaban una reducción en las principales dimensiones de las huelgas en el contexto de las restricciones de actividad derivadas de la crisis pandémica. Si bien el proceso de elaboración estadística relativo a la conflictividad por huelgas no se habría visto afectado, según señalan las notas estadísticas del MITES relativas al impacto de la crisis sanitaria¹⁶⁵, se ha observado que esta manifestación de la conflictividad laboral también se ha podido ver afectada de manera significativa por los efectos de aquella, dibujando un año atípico también en este ámbito de las relaciones laborales. Se trataría, con todo, de un efecto de signo distinto al que se vio en los años de la anterior crisis, de origen financiero, y con respuestas y medidas también diferentes.

Dentro del periodo de recuperación posterior a la anterior crisis, entre 2014 y 2018 el número de huelgas se situó por debajo de los 800 conflictos, apreciándose también

Importante disminución de la conflictividad por huelgas en 2020

165 «Impacto del COVID-19 sobre las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Marzo de 2021». Disponible en <https://www.mites.gob.es>

CUADRO II-27. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
2011	777	221.974	485.054	304.341	3.344.081	49.062	980.477
2012	878	323.871	1.290.114	36.634	1.363.080	33.875	1.326.110
2013	994	448.024	1.098.480	45.831	1.633.898	42.326	1.512.650
2014	777	217.047	620.568	7.666	618.478	7.575	614.792
2015	615	170.528	497.483	4.939	588.359	4.153	539.818
2016	641	183.120	388.912	10.473	585.524	9.679	563.451
2017	730	225.723	594.253	24.441	1.284.776	20.234	1.149.235
2018	726	338.671	907.631	20.869	1.078.049	15.485	968.776
2019	898	264.454	858.401	16.000	1.108.466	11.698	933.511
2020	487	151.496	540.579	11.998	746.272	11.223	630.379

Fuente: MITES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

en casi todos esos años una disminución en el número de participantes y de jornadas no trabajadas (JNT). Tras el repunte del número de conflictos, hasta alcanzar casi los 900, que se observó en 2019, el año 2020 ha registrado una importante reducción de la conflictividad por huelgas, situándose estas en 487, el volumen más bajo dentro de la serie histórica (gráfico II-38).

Con los datos anuales completos que proporciona la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MITES, las 487 huelgas realizadas en 2020 implicaron la participación de 151.496 personas trabajadoras y un volumen de 540.579 JNT (cuadro II-27). Las cifras tanto de huelgas como de repercusión laboral y económica de las mismas fueron, así, inferiores a la media de los cinco años anteriores en un 33, un 36 y un 16,7 por 100, respectivamente.

La Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MITES incorpora, para los dos últimos años, una operación específica relativa a los afiliados en huelga cuya fuente es el fichero de afiliación de la Seguridad Social¹⁶⁶. Esta fuente no proporciona datos del número de conflictos, sino solo de participantes y jornadas no trabajadas, pero a cambio recoge los datos de las huelgas generales, que no refleja la Estadística con fuente en los cuestionarios estadísticos que cumplimenta la Administración laboral. Pues bien, atendiendo a las cifras de afiliados en huelga, en 2020, con datos de enero a diciembre actualizados a 5 de marzo de 2021, hubo 185.751 participantes en huelgas, que sumaron 306.296 JNT. Son cifras que también muestran una importante disminución, en este caso con respecto al año anterior, único disponible de comparación. Los participantes fueron, así, un 71,5 por 100 menos que en 2019, mientras que las JNT

166 Facilita los datos de bajas por huelgas de los afiliados que registra la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) por las comunicaciones de huelgas desarrolladas durante el periodo de referencia.

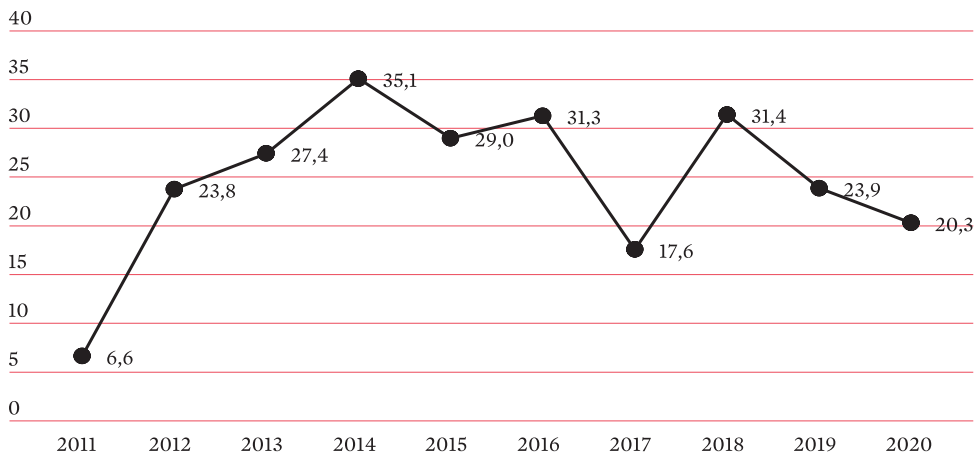
supusieron una reducción del 60,7 por 100. Aunque esta fuente refleja para 2019 un aumento no pequeño de estas dos variables, la acusada reducción de las mismas en 2020, y las cifras absolutas que muestra, son consistentes con el panorama de reducción de la conflictividad por huelgas en ese año que recoge la fuente administrativa laboral.

La sustancial disminución de las huelgas en 2020 se explica con las medidas impuestas durante el contexto de crisis sanitaria que se abrió en el mes de marzo, en particular el estado de alarma y las medidas de confinamiento, pesando a partir de entonces un panorama de suspensión de actividades no esenciales y de medidas de restricción y limitación para contener la transmisión de la enfermedad, así como un importante volumen de empresas y de personas trabajadoras inmersas en medidas de regulación temporal de empleo (ERTE). Pero *a priori* no sería descartable la convergencia, también, de determinadas estrategias de limitación o aplazamiento de reivindicaciones laborales ante una situación de emergencia en la que estaba en juego la supervivencia de numerosas empresas y empleos.

En las 487 huelgas realizadas en el año participó una quinta parte de todas las personas trabajadoras convocadas. Ese 20,3 por 100 de participación relativa fue, con ello, el tercer registro más bajo dentro del decenio, solo por encima del correspondiente a 2017 y 2011 (gráfico II-39).

Por otra parte, la dimensión laboral y económica que se observó en las huelgas realizadas en 2020, entendida como el número medio de participantes y de JNT por conflicto, fue de 311 y de 1.110, respectivamente (gráfico II-40). Las medias de los nueve años anteriores en estas variables fueron de 335 y de 937, respectivamente, lo que sugiere una mayor duración relativa de las huelgas de 2020 en comparación con

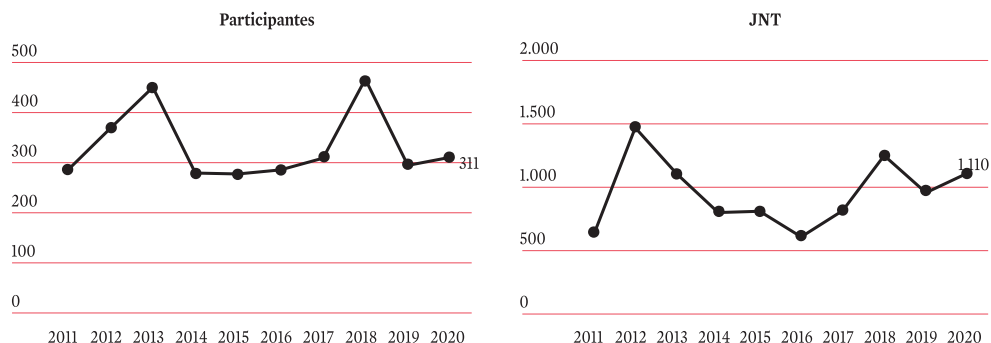
GRÁFICO II-39. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA EN LAS HUELGAS, 2011-2020
(Porcentaje de participación sobre la plantilla total de los centros de trabajo convocados)



Fuente: MITES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales, y elaboración propia.

GRÁFICO II-40. DIMENSIÓN LABORAL Y ECONÓMICA DE LAS HUELGAS

(Media de participantes y de jornadas no trabajadas por conflicto en cada año)



Fuente: MITEC, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales, y elaboración propia.

la media de los años anteriores. En este sentido, atendiendo a la clasificación de las huelgas por su duración, mientras que las clasificadas por la Estadística como «no terminadas» fueron en 2019 el 7,3 por 100 del total en ese año, contaron con el 4,1 por 100 del total de participantes y supusieron el 10,1 por 100 del total de JNT, en esa misma categoría de duración, las huelgas de 2020 fueron el 17,2 por 100 del total, el 10,4 por 100 de los participantes, y el 38,3 por 100 del total de JNT. Y, por otra parte, las huelgas de más de treinta días de duración, aunque en 2019 representaron un porcentaje mayor que en 2020 en conflictos y en participantes, en JNT tuvieron un peso similar ambos años (13,5 y 13 por 100 respectivamente).

El panorama de las huelgas realizadas en 2020, clasificadas por tres grandes ámbitos, funcional, institucional y sectorial, indica que disminuyeron en la mayoría estos y fundamentalmente en los principales, en relación al año anterior (cuadro II-28). Y ello tanto en el volumen de conflictos como en su repercusión laboral y en su impacto económico. Se trata de resultados consistentes con el hecho de que las huelgas de 2020 fueron un 45,8 por 100 menos que las correspondientes a 2019, tuvieron un 42,7 por 100 menos de participantes, y supusieron un 37 por 100 menos de JNT. Y es coherente en un año de aguda crisis económica y del mercado de trabajo, que ha afectado a la mayoría de las actividades y a un elevado número de empresas, motivada por una situación de pandemia.

Por ámbito funcional, disminuyeron tanto las huelgas de empresa como las de alcance sectorial, pero en mayor proporción las primeras, que se redujeron un 46,5 por 100 (-27,7 por 100 las de sector). Ello fue acompañado de una caída del 60 por 100 en

el volumen de participantes en huelgas de empresa (-13,7 por 100 en las de sector). En cuanto a repercusión económica, la mayor reducción se dio en las huelgas de sector, donde las JNT fueron un 57 por 100 menos (-21,8 por 100 en las de empresa).

Atendiendo al ámbito institucional, de nuevo disminuyeron las huelgas tanto en el sector privado como en el público, pero lo hicieron en mayor proporción las correspondientes a este último, que se redujeron un 51 por 100 (-37 por 100 las del sector privado). Consecuentemente, la participación se redujo un 52 por 100 en el sector público, y una proporción similar (-46,8 por 100) en el privado. Fue este, no obstante, el que registró una caída pronunciada en el volumen de jornadas perdidas por huelga. Las 389.981 JNT en 2020 en el sector privado de la economía fueron, así, un 45,8 por 100 menos que las registradas en 2019, mientras que el sector público se quedó en una cifra muy similar para los dos años, con un leve aumento. Por su parte, crecieron de manera proporcionalmente significativa las huelgas, la participación y las JNT en los conflictos que afectaban a los dos grandes sectores conjuntamente.

Las huelgas se redujeron, asimismo, en los cuatro grandes sectores de actividad. También disminuyó, con la única excepción del sector agrario, el volumen de participantes y de JNT. En términos absolutos, la mayor disminución de los conflictos tuvo lugar en el sector servicios, seguido de la industria y la construcción. Proporcionalmente, sin embargo, fue este último el que registró la mayor reducción, del 57 por 100. Las 272 huelgas del sector servicios, por su parte, fueron un 53,3 por 100 menos que en 2019, mientras que las 73 huelgas realizadas en la industria supusieron un 27 por 100 menos que el año anterior. Las cifras de participantes mostraron una caída

CUADRO II-28. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DIFERENTES ÁMBITOS, 2020

Huelgas y ámbitos	Huelgas		Participantes		Jornadas no trabajadas	
	2020	Var. 2019-2020	2020	Var. 2019-2020	2020	Var. 2019-2020
Huelgas realizadas	487	-411	151.496	-112.958	540.579	-317.822
Ámbito funcional						
Empresa	461	-401	65.718	-99.376	380.751	-106.313
Sector	26	-10	85.778	-13.582	159.828	-211.509
Ámbito institucional						
Sector privado	414	-371	100.535	-88.462	389.981	-329.312
Sector público	51	-53	32.750	-35.411	129.363	561
Sector privado y público conjuntamente	22	13	18.211	10.915	21.235	10.929
Ámbito sectorial						
Agrario	6	-11	30.046	28.200	45.080	36.753
Industria	197	-73	59.152	-70.357	282.374	-214.422
Construcción	12	-16	849	-251	1.798	-1.359
Servicios	272	-311	61.449	-70.550	211.327	-138.794

Fuente: MITE, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales, y elaboración propia.

casi idéntica, en términos absolutos y relativos, en el sector industrial (-54,3 por 100) y en los servicios (-53,4 por 100). También fue similar el volumen de disminución de las JNT en ambos, de un 43,2 y un 39,6 por 100, respectivamente.

El perfil típico de la reducción de las dimensiones de las huelgas en 2020 vendría dado, así, por las huelgas correspondientes a empresas privadas del sector servicios. No obstante, también fue significativa la disminución de todas esas dimensiones para el perfil de empresa privada del sector industrial.

Descendiendo a las huelgas realizadas por actividades económicas, y considerando el impacto de las mismas en términos de JNT, se observó bastante concentración en determinadas divisiones de actividad de la industria manufacturera y de los servicios.

*Concentración sectorial
y territorial
de los conflictos*

En primer lugar, las 31 huelgas de la actividad de fabricación de vehículos de motor supusieron 180.510, la tercera parte de todas las JNT por huelgas en 2020. Esta actividad, junto con la de fabricación de otro material de transporte, que contabilizó 32 huelgas y 44.892 JNT, supusie-

ron el 41 por 100 de las jornadas totales no trabajadas del año por este motivo. En el sector servicios, otras dos divisiones de actividad, sanidad y educación, aportaron respectivamente 13 y 19 huelgas, y supusieron 72.030 y 39.344 JNT; en conjunto, un 21 por 100 del total del año. A más distancia, les siguieron Administración pública y defensa, y Seguridad Social obligatoria (20.871), industria química (12.847), servicios a edificios y actividades de jardinería (12.535), actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas (11.573), metalurgia, fabricación de productos de hierro y acero (11.192) y asistencia en establecimientos residenciales (11.074).

Se observó asimismo una importante concentración territorial de las huelgas en 2020. Seis comunidades autónomas: Cataluña (299.807 JNT), Madrid (60.370), País Vasco (59.377), Región de Murcia (34.650), Andalucía (31.098) y Galicia (20.844), concentraron el 94 por 100 del total de JNT por huelgas en 2020. En la primera de ellas, las 75 huelgas de la provincia de Barcelona concentraron por sí solas la mitad de todas las JNT en el año en España. Y dos provincias vascas, Vizcaya y Guipúzcoa, con 91 y 59 huelgas respectivamente, supusieron el 10 por 100 de ese total de jornadas perdidas. Por su parte, el grueso de las JNT de la comunidad autónoma de Andalucía se concentró en la provincia de Almería (24.806), mientras que en Galicia la mayor parte correspondió a la provincia de Pontevedra.

El tipo de motivación que lleva a la convocatoria y realización de las huelgas complementa el análisis de las anteriores variables básicas para permitir una aproximación a las características de esta conflictividad en el año, siempre con base en los datos que proporciona la EHCP del MITEs.

En 2020, la mayoría de los conflictos se debieron a causas no derivadas de los procesos de negociación colectiva, el 59,1 por 100 de todas las huelgas del año, que supusieron el 43,3 por 100 de todas las JNT. Por su parte, las huelgas motivadas por

la negociación de los convenios colectivos fueron el 31,4 por 100, si bien aportaron solo un 14,7 por 100 de las JNT. En 2019, estas últimas representaban un porcentaje solo algo superior, un 35,1 por 100, pero sobre todo supusieron el 53,9 por 100 de todas las jornadas perdidas por esta conflictividad, lo que da idea del diferente peso que ha tenido la negociación colectiva en la conflictividad por huelgas en uno y otro año. En 2020 destacó un tipo de motivo, el cierre patronal, que, con 9 huelgas supuso 160.200 JNT, el 29,6 por 100 del total. También destacó en 2020 un cierto mayo peso de las huelgas realizadas por motivos no estrictamente laborales, que supusieron un 4,3 por 100 de las huelgas, el 29,4 por 100 de los participantes y el 10,8 por 100 de las JNT; en 2019, estos porcentajes fueron inferiores, el 1,3, el 7,9 y el 3,1 respectivamente. De esos motivos clasificados por la Estadística como no estrictamente laborales, dos de ellos supusieron la práctica totalidad de las huelgas, los participantes y las jornadas perdidas: los relacionados con causa sindical y los conflictos motivados por el anuncio o aplicación de medidas de política económico-social.

Las huelgas convocadas en 2020 finalizaron en su mayor parte (el 77 por 100) por terminación del tiempo fijado en su convocatoria. Otro 18 por 100 finalizó por decisión de los trabajadores y trabajadoras una vez iniciada la huelga, mientras que un 3 por 100 finalizó por acuerdo de las partes tras una mediación llevada a cabo por terceros. Son porcentajes muy similares a los correspondientes a 2019 en los tres modos de terminación, pero en el caso de los 14 conflictos finalizados tras acuerdos en mediación correspondientes a 2020 supusieron el 11 por 100 de todas las JNT en el año, frente al 1,6 por 100 de los de 2019. Por último, en 2020 finalizó con acuerdo entre las partes el 22 por 100 de las huelgas, frente al 78 por 100 que terminó sin que se alcanzara un acuerdo, unas proporciones casi iguales a las que se registraron en 2019.

2.2.3. Solución extrajudicial de los conflictos

2.2.3.1. Solución autónoma

En febrero de 2021 se cumplieron 25 años de la firma del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC), un Acuerdo emblemático y, junto con otros acuerdos de diálogo social de la década de los noventa, en cierto modo fundacional de un sistema de relaciones laborales basado en un amplio protagonismo de la autonomía colectiva en su diseño y gestión. Desde entonces, los interlocutores sociales llevaron a cabo una apuesta estratégica de consolidación, con las necesarias adaptaciones en cada etapa, del sistema de resolución autónoma de la conflictividad laboral mediante la renovación de los Acuerdos que le sirven de base, así como mediante el impulso de la adhesión de los sectores y subsectores de actividad y de un número creciente de empresas.

En ese proceso, la firma en febrero de 2012, por parte de las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos (V ASAC), supuso una importante apuesta por renovar la solución autónoma de los

conflictos laborales en su ámbito. Para ello, el V ASAC incorporaba determinadas novedades de calado en el sistema de solución autónoma a fin de permitir una mayor polivalencia de los medios de solución de los conflictos y una respuesta más ágil y más eficaz de los mismos. Entre otras de esas novedades, se le dotó por primera vez de eficacia general y directa, lo que contribuyó en una amplia medida al crecimiento de la proporción de la conflictividad laboral que es gestionada por el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA-FSP) en su ámbito competencial, esto es, con carácter general, los conflictos colectivos laborales que exceden del ámbito territorial de una comunidad autónoma.

Como se ha recordado en el apartado relativo al diálogo social en España, el V ASAC finalizó su vigencia inicial a finales de 2016, y desde entonces había permanecido pro-

*Un nuevo impulso
a la solución autónoma
de la conflictividad
laboral: el VI ASAC*

rogado hasta la consecución de un nuevo acuerdo en esta materia. Por ello, es obligado destacar también aquí la firma, el 26 de noviembre de 2020, del VI Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos (VI ASAC) por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y sindicales CCOO y UGT, que entró en vigor el 24 de diciembre de 2020. Este nuevo

Acuerdo, desde la experiencia acumulada sobre la base de los anteriores, pretende dar un paso más en la promoción de estos sistemas. Por ello, las organizaciones firmantes afirman expresamente la vocación de servir de referencia a los distintos sistemas de solución autónoma de conflictos laborales que pudieran acordarse en otros ámbitos y niveles (autonómico, sectorial, de empresa, grupo de empresas o empresas vinculadas).

El VI ASAC, cuya vigencia inicial se prevé hasta el 31 de diciembre de 2024, prorrogándose a partir de entonces por periodos de cuatro años si no media denuncia expresa, es al igual que su antecesor de aplicación general y directa, e incorpora de nuevo importantes novedades con el objetivo de potenciar el alcance y de mejorar la eficacia de los mecanismos de solución autónoma de los conflictos laborales, entre otras, en las siguientes cuestiones (recuadro II-9).

Se analiza, a continuación, la evolución de la conflictividad laboral presentada y tramitada ante los órganos de resolución de naturaleza autónoma, comenzando por los datos de actividad del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

La conflictividad laboral tramitada ante el SIMA ha seguido una trayectoria netamente ascendente (gráfico II-41) desde la creación e inicio de la actividad de este

*Conflictos tramitados
ante el Servicio
Interconfederal de
Mediación y Arbitraje
(SIMA-FSP)*

órgano gestor en febrero de 1998. La entrada en vigor del V ASAC en 2012, unida a la confianza creciente de las partes de las relaciones laborales y a la promoción del sistema por los interlocutores sociales, dio un contundente impulso al volumen de conflictividad laboral gestionada por el SIMA en su ámbito competencial. La proporción de actuaciones del SIMA sobre el total de conflictividad

RECUADRO II-9. VI ASAC: PRINCIPALES NOVEDADES

Promoción de la negociación y prevención de controversias

Por primera vez, desde el respeto a la autonomía colectiva, el SIMA promoverá las acciones e iniciativas oportunas en materia de negociación colectiva y asimismo se prevé la mediación para prevenir las controversias, a petición de ambas partes.

Extensión al empleo público y a los TRADE

Se ha considerado oportuno extender el ámbito personal de este Acuerdo, previa adhesión, a las empleadas y empleados públicos de la Administración General del Estado y demás entidades de Derecho público de ellas dependientes, para la solución de sus conflictos colectivos. Del mismo modo, a las personas trabajadoras autónomas económicamente dependientes en las controversias colectivas derivadas de sus acuerdos de interés profesional.

Refuerzo de la mediación previa a la huelga

Se incorporan novedades en la gestión de los procedimientos específicos en los supuestos de huelga para dar una oportunidad real a la mediación.

Formación y designación de las personas mediadoras

Se fortalece la lista de las personas que median a través de un modelo formativo común, en el que se aspira a avanzar con el resto de organismos autonómicos. Asimismo, también se articulan vías para agilizar la designación, facilitando la mediación unipersonal y criterios para los casos de recusación, todo ello en aras de la necesaria neutralidad y del aumento de la confianza de las partes en el sistema.

Código ético

Se propugna un código ético de conducta para la mediación y el arbitraje como eje sobre el que se asienta la actuación de las personas que ejercen una labor fundamental, como es la solución autónoma.

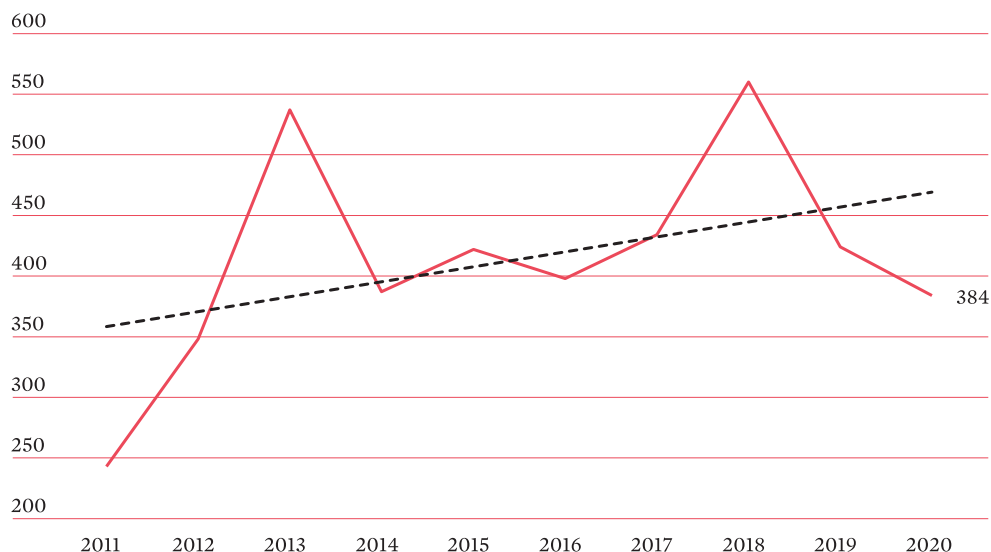
Fuente: VI Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales. Acta de la firma (26 de noviembre de 2020).

colectiva tramitada por dicho órgano y por el órgano correspondiente del Ministerio de Trabajo pasó a situarse en 2020, un año atípico y complejo también para la actividad de este organismo, en el 89,9 por 100 del total de discrepancias producidas en su ámbito de actuación.

En 2020, en el contexto de las extraordinarias dificultades de sobra conocidas, el número de expedientes tramitados por el SIMA-FSP fue de 384 (gráfico II-41), lo que, en términos puramente numéricos, supuso una reducción de 40 controversias (9,4 por 100 menos) respecto a 2019, y un 14,3 por 100 menos que los 448 conflictos tramitados de media en los cinco años anteriores¹⁶⁷. Con todo, los 384 expedientes tramitados en 2020 afectaron a casi 2,5 millones de personas y a 36.108 empresas.

¹⁶⁷ De acuerdo con información proporcionada por la Fundación SIMA, la irrupción del SARS-CoV-2 en el mes de marzo produjo una paralización completa de su actividad presencial hasta el 11 de mayo, a raíz del estado de alarma y de las restricciones de actividad y movilidad asociadas. En abril, el órgano retomó la actividad de manera gradual, adaptándola a las excepcionales condiciones, de manera que el 20 de mayo pudo celebrarse la primera mediación de tipo mixto presencial-telemático. De ahí que las

GRÁFICO II-41. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA



Fuente: SIMA.

El 91,4 por 100 de esos expedientes fueron relativos a conflictos de ámbito de empresa, incluidos los de grupo de empresas, y los restantes abarcaron a un sector o subsector en el que resultaba de aplicación un convenio colectivo de ámbito estatal, si bien estos últimos afectaron a dos de cada tres personas trabajadoras del total de esta conflictividad en el año (cuadro II-29).

Por tipo de conflicto, predominaron los de interpretación y aplicación, con un 86,4 por 100, incluso por encima de la proporción de estos en los años anteriores, y abarcaron al 88,2 por 100 del total de personas trabajadoras afectadas.

Es importante destacar las 43 mediaciones realizadas previas a la convocatoria de huelga, el 11,2 por 100 de todos los expedientes presentados, que afectaron a 223.247 personas trabajadoras. Se trata de un número de expedientes menor que el de los dos años anteriores, en línea con la reducción general de la conflictividad tramitada, pero asimismo consistente con la reducción de la conflictividad por huelgas analizada anteriormente.

También cabe señalar la escasa presencia, también en 2020, de otro tipo de conflictos entre los gestionados por el SIMA, como los relativos a impugnación de convenios colectivos, al bloqueo de negociaciones, o a los de inaplicaciones de convenios, entre otros.

El resultado de las mediaciones, en las que naturalmente el objetivo es alcanzar un acuerdo que ponga fin al conflicto planteado, oscila de unos años a otros, pero

cifras y datos de actividad de 2020 no sean estrictamente comparables con las de otros años, y deban en todo caso interpretarse dentro del mencionado contexto.

CUADRO II-29. CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Conceptos	Conflictos						Personas trabajadoras					
	2018		2019		2020		2018		2019		2020	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito												
Empresa	493	87,1	392	92,5	351	91,4	1.302.369	5,0	1.054.818	21,9	847.062	34,4
Sector	73	12,9	32	7,5	33	8,6	24.601.322	95,0	3.768.032	78,1	1.616.498	65,6
Tipo de conflicto												
Interpret./Aplicación	462	81,6	343	80,9	332	86,4	5.534.881	21,4	2.350.349	48,7	2.171.661	88,2
Huelga	79	13,9	68	16,1	43	11,2	19.348.489	74,7	2.167.258	45,0	223.247	9,1
Bloqueo negociación	13	2,3	11	2,6	3	0,8	603.012	2,3	304.543	6,3	15.361	0,6
Servicios seguridad y mantenimiento	—	—	1	0,2	—	—	—	—	500	0,0	—	—
Periodo de consultas	1	0,2	—	—	—	—	349	0,0	—	—	—	—
Controv. C. paritaria	1	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Impugnación convenio colectivo	9	1,6	1	0,2	4	1,0	336.870	1,3	200	0,0	34.769	1,4
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	1	0,2	—	—	1	0,3	90	0,0	—	—	18.000	0,7
Inaplicación del CC (descuelgue)	3	0,7	—	—	1	0,3	—	—	—	—	522	0,0
Discrepancias periodo consulta 44,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Procedimiento												
Mediación	565	99,8	421	99,3	382	99,5	25.903.651	100,0	4.810.550	99,7	2.462.532	100,0
Arbitraje	1	0,2	3	0,7	2	0,5	40	0,0	12.300	0,3	1.028	0,0
Resultados												
Acuerdos	160	28,3	116	30,6	84	24,6	1.725.522	6,7	386.395	10,8	612.865	26,5
Laudos arbitrales	1	0,2	—	—	2	0,6	40	0,0	—	—	—	—
Sin acuerdo	341	60,3	263	69,4	255	74,8	23.936.047	92,4	3.186.338	89,2	1.699.830	73,5
Otros	64	11,2	45	10,6	43	11,2	242.082	0,9	1.250.117	25,9	150.865	6,1

Fuente: Servicio Interconferencial de Mediación y Arbitraje (SIMA).

históricamente la efectividad del SIMA-FSP se ha venido situando entre una tercera y una cuarta parte de todos los expedientes tramitados de manera efectiva, es decir, excluyendo los intentados sin efecto, los desistidos o los archivados por diferentes causas. Descontando estos últimos, que en 2020 fueron 43, se resolvieron por acuerdo en mediación o laudo la cuarta parte (el 25,2 por 100), una proporción algo menor que la de los dos años anteriores. Los acuerdos en mediación más los laudos afectaron a 612.865 personas trabajadoras, algo más de la cuarta parte del total. El perfil típico de estos acuerdos fue un conflicto de ámbito empresarial, de interpretación y aplicación (sobre alguno de los instrumentos enumerados en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la jurisdicción social, art. 153), sobre cuestiones salariales o relativas al tiempo de trabajo.

En relación con las materias de conflicto, en el 29,4 por 100 de los expedientes se trató de cuestiones salariales, principalmente sobre retribución variable o sistemas de incentivos. Por su parte, los concernientes al tiempo de trabajo fueron un 22,7 por 100 concentrándose la mayoría de ellos en cuestiones relativas al disfrute de permisos o licencias y a la jornada, su determinación y distribución, la concreción de los turnos de trabajo o las horas extraordinarias.

La conflictividad laboral colectiva tramitada a través de los órganos autonómicos de solución autónoma ha seguido, asimismo, una tendencia de expansión ligada a su progresiva implantación en todos los territorios con base también en acuerdos bipartitos de diálogo social de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en sus respectivos ámbitos. Estos organismos gestionan cada año un importante volumen de conflictos en el marco de la autonomía colectiva, que afectan a un amplio número de personas trabajadoras y de empresas.

Las características generales de la actividad resolutoria de estos órganos responden a esquemas similares a los analizados para el SIMA-FSP en el ámbito estatal en lo relativo a la tipología de los conflictos predominantes, el tipo de procedimientos empleados, la importancia que alcanzan los conflictos tramitados previos a la huelga, o el abanico de materias laborales implicadas, entre otros.

Pero, además, una parte de estos órganos autonómicos de resolución tiene competencias asumidas y gestiona un importante número de conflictos individuales cada año, también generalmente a través de procedimientos de conciliación-mediación.

A partir de los datos recibidos de los órganos gestores de los acuerdos autonómicos de resolución autónoma, en 2020 se presentaron 3.719 conflictos colectivos que afectaron a 2,6 millones de personas trabajadoras y a 209.879 empresas¹⁶⁸.

168 Se han recibido los datos de actividad de quince órganos de resolución. Otros dos no han podido suministrar en tiempo dichos datos por causas ajenas a su voluntad.

CUADRO II-30. SOLUCIÓN AUTÓNOMA DE CONFLICTOS LABORALES EN ÓRGANOS AUTONÓMICOS
(Conflictos colectivos, personas trabajadoras y empresas)

C. Autónoma (org. gestor)	Número conflictos	Conciliación mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Resultado conciliación - mediación			
						Con acuerdo			
						Núm.	%	Sin acuerdo	Otras*
Andalucía (SERCILA)	698	698	0	629.607	30.658	132	29,5	315	251
Aragón (SAMA)	92	92	0	88.572	10.104	28	33,0	57	7
Asturias (SASEC)	189	189	0	68.145	228	46	31,0	102	29
Baleares (TAMIB)	63	63	0	12.004	12.185	8	14,0	46	9
Canarias (TLC)	n.d.								
Cantabria (ORECLA)	136	136	0	13.483	475	21	18,8	91	24
Castilla y León (SERLA)	n.d.								
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)	216	216	0	54.842	9.678	84	46,0	99	33
Cataluña (TLC)	706	699	7	183.194	751	294	47,3	328	77
Extremadura (SERMAE)	41	41	0	150.695	29.805	15	45,5	17	7
Galicia (CRL-AGA)	81	75	6	66.506	6.429	31	75,6	10	40
Madrid (Instituto Laboral)	569	569	0	238.239	1.096	145	35,3	265	159
Murcia (ORCL)	120	120	0	793.951	105.596	33	30,0	51	27
Navarra (TLN)	11	11	0	1.238	11	1	10,0	9	1
País Vasco (PRECO)	545	541	4	228.063	539	100	21,1	373	68
La Rioja (TLR)	24	24	0	2.994	27	1	4,5	21	2
Comunidad Valenciana (TAL)	228	228	0	103.218	2.297	40	22,5	138	50
Total	3.719	3.702	17	2.634.751	209.879	979	33,4	1.922	784

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto, desistidas y en trámite.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución autónoma de conflictos.

Seis de estos órganos, con un volumen de gestión cada uno superior a los 200 expedientes, concentraron el 80 por 100 de todos los conflictos presentados: Andalucía (SERCLA), Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), País Vasco (PRECO), y Comunidad Valenciana (TAL), seguidos por otros tres con más de 100 conflictos: Asturias (SASEC), Cantabria (ORECLA) y Murcia (ORCL). Casi todos los conflictos colectivos presentados ante dichos órganos se canalizaron a través de procedimientos de conciliación-mediación. Hubo, además, 17 arbitrajes en tres de ellos.

Los resultados alcanzados en el conjunto de las conciliaciones-mediaciones que se llevaron a cabo indican que en 979 procedimientos se alcanzó un acuerdo que puso fin a la controversia, el 33,4 por 100 de todos los que se tramitaron de manera efectiva, es decir, sin contar otras formas de terminación de los procedimientos (intentados sin efecto o archivados) o los que seguían en trámite, porcentaje de efectividad que varía entre los distintos órganos (cuadro II-30).

2.2.3.2. *Solución ante instancias administrativas*

Los intentos de conciliación de las controversias laborales, tanto de carácter individual como colectivo, ante los órganos administrativos competentes de ámbito central y autonómico han desempeñado tradicionalmente un papel de trámite pre-procesal derivado de su consideración jurídica como actos de celebración obligatoria previos a la vía judicial. No obstante, las conciliaciones individuales que finalizan con avenencia entre las partes han venido teniendo un relevante y creciente peso en términos relativos, especialmente en el caso de las conciliaciones de tipo individual motivadas por despidos.

En 2020, considerando datos provisionales de avance, se observó un notable descenso de las conciliaciones individuales y colectivas previas a la vía judicial ante los correspondientes servicios administrativos de mediación, arbitraje y conciliación (MAC) (cuadro II-31). Fue una disminución en las principales cifras que resulta consistente con la observada para otras manifestaciones de la conflictividad laboral como consecuencia de las limitaciones de movilidad y restricciones de actividad impuestas en el contexto de la crisis sanitaria.

En el caso de las conciliaciones individuales, las 288.047 realizadas supusieron una tercera parte menos (-32,3 por 100) que la media correspondiente a los cinco años anteriores. De ellas, el 34,4 por 100 terminaron con una avenencia entre las partes que puso fin a la controversia, evitándose el posible juicio. Fue un porcentaje algo mayor, incluso, que el correspondiente a la media de avenencias alcanzadas en los cinco años anteriores (el 30,6 por 100)¹⁶⁹.

169 Desde 2019 se vienen incluyendo en la Estadística de MAC las conciliaciones individuales resueltas por los organismos extrajudiciales de resolución de conflictos laborales de las comunidades autónomas, que están creados y son gestionados sobre la base de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales

CUADRO II-31. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS

Año	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				
	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras ¹	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras ¹	Mediaciones
2011	463.300	57.028	150.526	255.746	1.708	137	656	915	54
2012	504.249	94.441	198.464	211.344	806	119	563	124	48
2013	529.067	127.013	194.740	207.314	753	32	522	199	189
2014	460.609	120.399	174.987	165.223	629	55	429	145	170
2015	415.605	118.910	153.958	142.737	462	29	349	84	147
2016	410.448	123.520	145.606	141.322	461	26	332	103	177
2017	412.712	124.615	137.981	150.116	495	45	343	107	148
2018	427.659	135.390	134.589	157.680	495	52	351	92	145
2019*	460.421	147.403	n.d.	n.d.	418	25	302	91	238
2020*	288.047	99.099	n.d.	n.d.	270	10	206	54	206

(*) Avance enero-diciembre. (1) Intentadas sin efecto y otras (archivadas, desistidas).
Fuente: MITES, Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

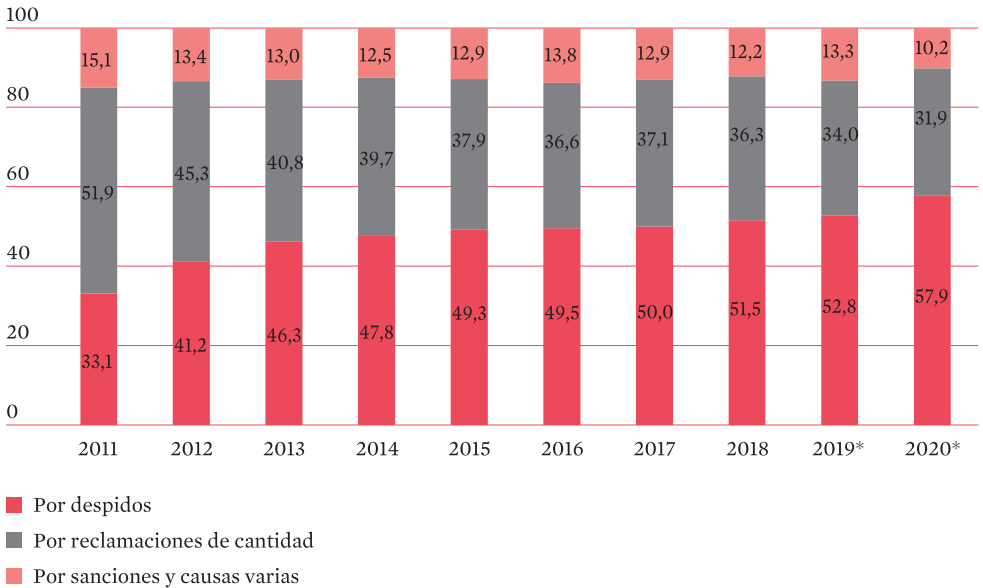
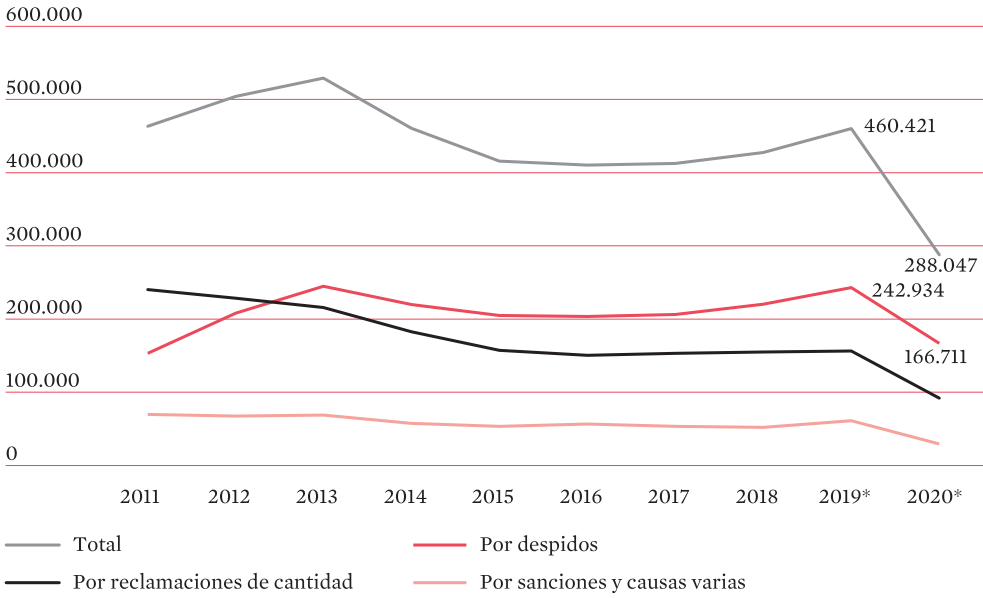
Por su parte, las 270 conciliaciones colectivas celebradas en 2020 fueron asimismo un 31,7 por 100 menos que las correspondientes a la media de los cinco años anteriores. En este instrumento de resolución extrajudicial de las controversias laborales, el porcentaje de efectividad ha venido siendo sensiblemente menor que en el caso de las conciliaciones individuales, acentuándose la prevalencia de su finalidad como trámite pre-procesal. En 2020, dicha efectividad además disminuyó, de manera que solo 10 (el 3,7 por 100) de las conciliaciones colectivas finalizaron con avenencia entre las partes, frente al 7,6 por 100 de la media de los cinco años anteriores.

Las mediaciones, por otra parte, también descendieron con respecto a 2019, en ambos años con datos provisionales de avance. Sin embargo, las 206 llevadas a cabo se mantuvieron en un nivel relativamente elevado comparándolo con las cifras de los años anteriores.

La Estadística de MAC agrupa los motivos de las conciliaciones individuales en tres grandes categorías, reflejo de las causas de los litigios laborales en las fases previas a la vía judicial: despidos, reclamaciones de cantidad, y sanciones y otras causas (gráfico II-42). Las conciliaciones por despidos han venido siendo predominantes en casi todo el último decenio desde su ascenso a partir de 2012-2013. Este tipo de controversias pasaron, así, de representar una tercera en 2011 a ser el 57,9 por 100 en 2020, a pesar de su pronunciada baja en ese año. Dicho predominio, no obstante, también se produjo a partir de un cierto declive de las conciliaciones motivadas en reclamaciones

en esos ámbitos. La Estadística publicada no ofrece datos desagregados relativos a los resultados «sin avenencia» y «otras» que corresponden a los servicios administrativos (SMAC). En el cuadro, las cifras de conciliaciones correspondientes a «totales» y «con avenencia» son exclusivamente de órganos administrativos (SMAC), manteniéndose de esa manera la homogeneidad de la serie.

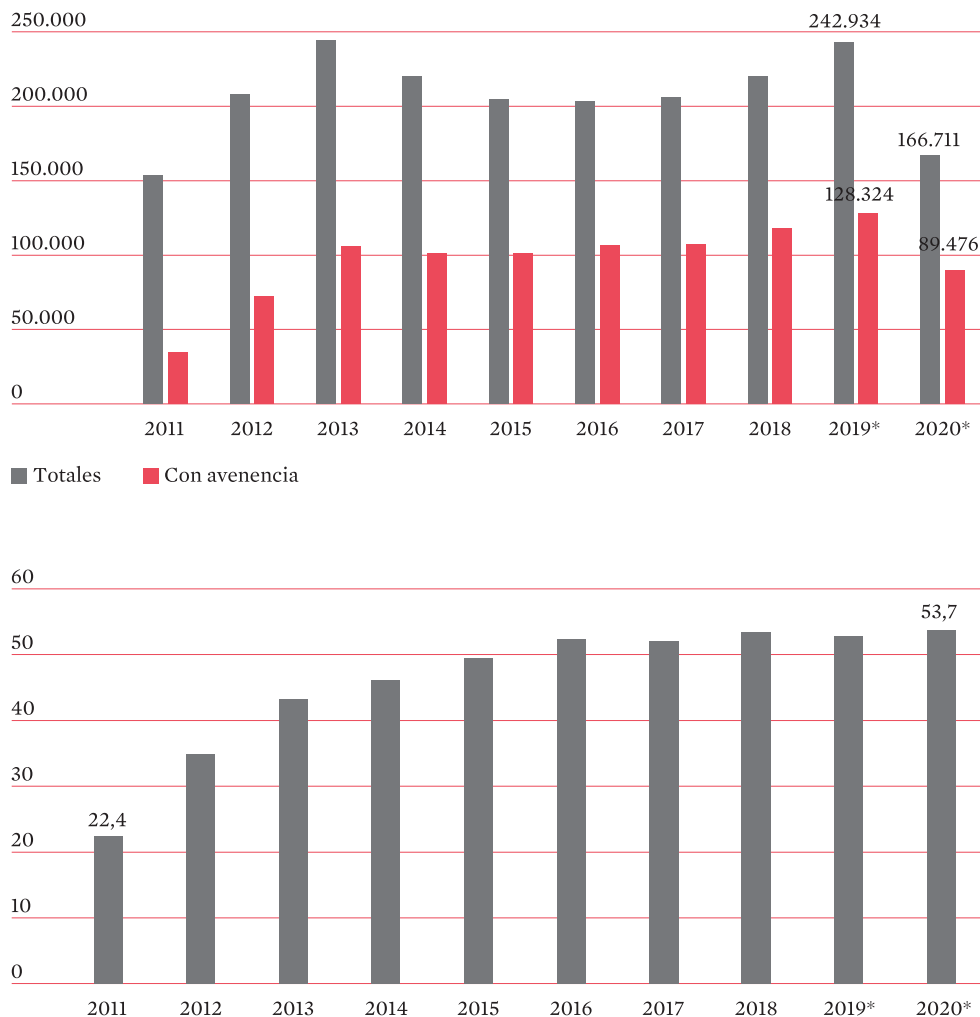
GRÁFICO II-42. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES, POR MOTIVACIÓN
(Número de conciliaciones. Peso de cada motivo en el total, en porcentaje)



* Avance enero-diciembre.

Fuente: MITES, Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

GRÁFICO II-43. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO, POR TIPO DE SOLUCIÓN
(Número de conciliaciones. Peso de las conciliaciones con avenencia en el total, en porcentaje)



* Avance enero-diciembre.

Fuente: MITES, Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

de cantidad y en las que obedecen a otro conjunto de causas (sanciones, etc.), que, a diferencia de las primeras, se mantuvieron prácticamente constantes en los años de la recuperación posteriores a la crisis financiera.

En 2020, todos los grandes tipos de motivación de las conciliaciones individuales descendieron. En términos absolutos, lo hicieron más las basadas en despidos (76.223 menos), pero en términos relativos la mayor reducción correspondió a las motivadas en sanciones u otras causas (-52 por 100) seguidas por las de reclamaciones de cantidad (-41 por 100) y las de despidos (-31 por 100).

Estas, las conciliaciones individuales motivadas por despidos, se han venido terminando con avenencia entre las partes de manera creciente (gráfico II-43). Esta forma de terminación ha pasado de ser el 22,4 por 100 hace diez años a representar el 53,7 por 100 en 2020, situándose establemente en una proporción superior a la mitad de todas las conciliaciones por despidos en los últimos cinco años, y habiendo crecido de forma constante en el periodo anterior desde el impulso que cobraron en 2012. Es un porcentaje de avenencias notablemente superior al que alcanzan los otros tipos de motivación. Así, las basadas en reclamaciones de cantidad en 2020 se terminaron con avenencia en el 8,1 por 100 de los casos y las motivadas en sanciones u otras causas en el 7,5 por 100.

En las conciliaciones por despidos, lógicamente las terminadas con avenencia, se acordaron 2.145 millones de euros en indemnizaciones, con unas cuantías medias de 23.973 euros. Por su parte, en las 7416 conciliaciones por reclamaciones de cantidad, se reconocieron 23,3 millones de euros, con 3.140 euros de cuantía media. En las motivadas por sanciones u otras causas¹⁷⁰ se reconocieron 15,4 millones de euros con 6.973 euros de cuantía media.

2.3. MARCO NORMATIVO, CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

2.3.1. Panorama normativo laboral

En el plano político, el año 2020 se estrenó con la constitución de las nuevas Cortes, dándose inicio a la XIV Legislatura, y con la formación del nuevo Gobierno en enero, como se ha mencionado en el ámbito del diálogo social. Con ello se abría paso la perspectiva de una nueva agenda de política normativa laboral. Dicha agenda venía condicionada, en un primer momento, a partir del acuerdo de los dos partidos políticos que formaron el Gobierno de coalición, pero pronto quedó marcada por los efectos de la crisis sanitaria desatada en el mes de marzo, cuyo momento temporal de referencia fue la declaración oficial de pandemia realizada por la OMS el día 11 de ese mes. De todo ello se hizo eco el Plan Anual Normativo del Gobierno (PAN), que fue aprobado en el mes de septiembre¹⁷¹ y que reconocía la alteración de las prioridades políticas y normativas obligadas por la crisis, llevando a reconfigurar tanto la propia tramitación del Plan como sus previsiones, articulación y contenido.

En ese contexto, el periodo reciente se ha caracterizado por una intensificación del diálogo social, como se ha analizado, en especial en relación con los instrumentos para hacer frente a los efectos de la crisis, y muy en particular los ERTE, y al mismo tiempo por una intensificación del recurso al Real Decreto-ley ante la acumulación de necesidades regulatorias de urgencia, si bien la convalidación par-

¹⁷⁰ Incluyen reclamaciones por accidente de trabajo, clasificación profesional o antigüedad, entre otras.

¹⁷¹ Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2020. Disponible en el Portal de la transparencia (<https://transparencia.gob.es>).

lamentaria de esas normas ha dado paso a su tramitación en muchos casos como proyectos de ley.

Las propuestas normativas del PAN en el ámbito laboral, algunas de ellas vinculadas a la transposición de directivas comunitarias, preveían la aprobación de siete leyes (hasta cuatro de ellas para la transposición de normativa europea) y trece reales decretos, que comprenden no solo normas laborales en sentido estricto sino también otras como las políticas de empleo. De ellas, algunas han sido aprobadas en el periodo que abarca la elaboración de esta Memoria, otras se encuentran actualmente en negociación en el marco de mesas de diálogo social, y un tercer grupo está en curso de elaboración y tramitación.

Se recoge a continuación el conjunto de las normas laborales aprobadas en 2020 y los primeros meses de 2021, buena parte de las cuales ha consistido en medidas de choque extraordinarias y temporales para hacer frente a la situación de emergencia. Algunas de dichas normas fueron tratadas en la anterior edición de esta Memoria, debiendo remitirse a aquella en lo ya abordado e incorporar las novedades normativas de la segunda mitad del año para trazar una panorámica de conjunto, incluyendo las normas de origen comunitario. Por otra parte, junto a las de carácter laboral aquí abordadas, hay otras normas que tienen conexión con las mismas y que son tratadas por razones de coherencia sistemática dentro de los capítulos y apartados correspondientes por razón de la materia, como las políticas activas de empleo, la protección social o la salud laboral¹⁷².

A lo largo de 2020 y los primeros meses de 2021 ha visto la luz un conjunto de normas sobre las relaciones de trabajo que comportan novedades relevantes para el marco jurídico laboral, y que cabe agrupar en dos grandes bloques.

2020: un año con importantes novedades normativas laborales...

En primer lugar, las normas de urgencia para hacer frente a la crisis del mercado de trabajo, con medidas extraordinarias y temporales para el mantenimiento del empleo, y de protección social y exoneración de cotizaciones en tanto que medidas de acompañamiento, comenzando por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Es preciso recordar, asimismo, otras dos normas vinculadas al anterior, también de urgencia y con un objetivo de contención de los efectos en el mercado de trabajo, como los Reales Decretos-ley 9/2020, de 27 de marzo, y 10/2020, de 29 de marzo. Y, desde luego, es necesario destacar la serie de reales decretos-ley, con base en acuerdos de diálogo social como se ha analizado (Acuerdo Social en Defensa del Empleo, ASDE) que, hasta en cuatro ocasiones, han prorrogado y modulado el

172 Véanse los apartados 1.3 (políticas de empleo) y 2.4 (prevención de riesgos laborales) de este capítulo II, así como el capítulo III, de esta Memoria.

alcance de las medidas, acompañándolas a la evolución de la pandemia y adaptando el contenido de dichas medidas a las necesidades planteadas por el impacto económico y laboral de aquella (Reales Decretos-ley 18/2020, de 12 de mayo, 24/2020, de 26 de junio, 30/2020, de 29 de septiembre, y 2/2021, de 26 de enero).

En segundo lugar, las normas que tienen una incidencia directa con vocación de permanencia en la ordenación de las relaciones laborales, algunas de ellas abordadas en la anterior edición de esta Memoria¹⁷³. Tal fue el caso de la supresión del despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo (Ley 1/2020, de 15 de julio)¹⁷⁴, de la determinación, acordada socialmente, del SMI para 2020 (Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero)¹⁷⁵, y de la aprobación de un nuevo texto refundido de la Ley Concursal (Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo), que entró en vigor en el mes de septiembre.

Dentro de la categoría de normas ordenadoras de las relaciones de trabajo destaca la nueva regulación del trabajo a distancia aprobada por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, norma también objeto de un importante acuerdo social que proporciona el instrumento jurídico sobre el que asentar un más amplio desarrollo del teletrabajo en España. Es importante señalar asimismo, complementando a la anterior en el ámbito del empleo público, la nueva regulación que de la misma forma busca impulsar el teletrabajo en el ámbito de las Administraciones públicas (Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, fruto del diálogo entre aquellas y las organizaciones sindicales).

En esta misma categoría de normas se incluye asimismo la regulación de derechos laborales de las personas que prestan servicios de reparto en plataformas digitales (los conocidos como *riders*), acometida mediante el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo¹⁷⁶. Dicha norma, que también procede de un relevante acuerdo de diálogo social, ha modificado la Ley del Estatuto de los Trabajadores añadiendo una nueva disposición adicional que extiende la presunción de laboralidad establecida en el artículo 8.1 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en el ámbito de las plataformas digitales de reparto, e introduce una previsión acerca del derecho del comité de empresa a ser informado sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.

173 Véase Memoria CES 2019, capítulo II-2.3.1 (panorama normativo laboral).

174 Derogó el despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo establecido en el artículo 52.d) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Dicha Ley fue resultado de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 4/2020, de 18 de febrero, que quedó a su vez derogado.

175 En principio se ha prorrogado para 2021 la cuantía del SMI vigente en 2020 «durante el periodo necesario para garantizar la continuidad de los trabajos de la mesa de diálogo social» (Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre). Véase el apartado 2.1.2 (diálogo social en España) de este capítulo.

176 Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

En un terreno bien distinto, relacionado con la tipificación penal de las conductas contra los derechos de los trabajadores y trabajadoras, hay que hacer referencia a la supresión que se llevó a cabo del artículo 315.3 del Código Penal por medio de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril¹⁷⁷.

Por otra parte, cabe destacar también las dos normas de desarrollo reglamentario de la reforma en materia de igualdad en el empleo entre mujeres y hombres realizada mediante el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo: los Reales Decretos 901/2020 y 902/2020, ambos de 13 de octubre, sobre planes de igualdad y sobre igualdad retributiva, respectivamente, normas cuya aprobación se había dilatado más allá de la inicial previsión legal y que permite una aplicación más efectiva de la citada reforma.

Asimismo, son relevantes determinadas normas de carácter laboral incluidas en la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, entre las que cabe señalar la previsión de un contrato para la formación dual universitaria, la modificación introducida en la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) en materia del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), o, en otro orden de cosas, determinadas previsiones en el régimen de los permisos en el empleo público.

Es necesario aludir también a la modificación llevada a cabo de diversas leyes, entre ellas la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, con el fin de transponer al ordenamiento español la Directiva 2018/957, de 28 de junio¹⁷⁸, modificaciones llevadas a cabo mediante el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril¹⁷⁹.

Y en el ámbito sectorial de la pesca, cabe señalar la transposición al Ordenamiento español, mediante el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de la Directiva 2017/159¹⁸⁰, que ha supuesto la modificación puntual de la LET para prever la

177 El artículo 315.3 del Código Penal, objeto de la supresión, tipificaba como delito la conducta de «Quiénes actuando en grupo o individualmente, pero de acuerdo con otros, coaccionen a otras personas a iniciar o continuar una huelga», que llevaba aparejada pena de prisión. La Ley Orgánica 5/2021, como derecho transitorio, estableció el mandato dirigido a los jueces y tribunales de revisar las sentencias firmes dictadas de conformidad con la legislación que se deroga.

178 Directiva (UE) 2018/957, de 28 de junio, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

179 Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. El CES se pronunció, en su Dictamen 2/2021, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, así como otras leyes en materia laboral, para la transposición de la directiva 2018/957, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores. Al CES le mereció una valoración positiva, en términos generales, el Anteproyecto de Ley dictaminado, al considerar que llevaba a cabo una transposición adecuada de la Directiva (UE) 2018/957 y avanzaba en el equilibrio entre el fomento de la libre prestación de servicios a partir de unas condiciones de competencia equitativas y la protección de los derechos de las personas trabajadoras desplazadas.

180 Directiva (UE) 2017/159 del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, por la que se aplica el Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la OIT, celebrado el 21 de

obligación de forma escrita en los contratos de trabajo de los pescadores, entre otros aspectos relativos a la mejora de sus condiciones laborales. Dicha transposición se completó inmediatamente después con la aprobación del Real Decreto 618/2020, de 30 de junio, por el que se establecen mejoras en las condiciones de trabajo en el sector pesquero.

A finales del primer trimestre de 2020 irrumpió la urgente necesidad de impulsar medidas de emergencia y de amplio alcance en el contexto de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 con el fin de afrontar su profundo impacto, como se ha analizado en el apartado relativo al diálogo social. En ese contexto se aprobó una serie de normas de contenido laboral, previstas con una duración temporal y transitoria, que pusieron en funcionamiento instrumentos inéditos, en su extensión y profundidad, respecto de anteriores crisis de un origen diferente, y que han servido para responder a lo también excepcional e inédito de la situación creada.

Dichas medidas, aprobadas con poca diferencia temporal y relacionadas funcionalmente entre sí (cuadro II-32) (cuadro II-33), incidían en varios ámbitos de la relación laboral con el denominador común de utilizar mecanismos de flexibilidad interna que evitasen una cadena de despidos y una profunda caída del empleo. En primer lugar, la adaptación del instrumento de la regulación temporal de empleo (ERTE), en forma de suspensión de contratos o de reducción de la jornada de trabajo (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo)¹⁸¹. En esta primera norma se establecía también un carácter prioritario del trabajo a distancia y un derecho a la adaptación o reducción de la jornada en determinados supuestos¹⁸². En segundo lugar, la exclusión de la extinción de contratos por las causas y en las circunstancias que dan lugar a la regulación temporal de empleo en las nuevas condiciones aprobadas con carácter extraordinario (Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo)¹⁸³. Y, en tercer lugar, medidas para aplazar

mayo de 2012 entre la Confederación General de Cooperativas Agrarias de la Unión Europea (Cogeca), la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) y la Asociación de las Organizaciones Nacionales de Empresas Pesqueras de la Unión Europea (Europêche).

181 Con determinadas especialidades en el procedimiento para las empresas concursadas. La disposición final primera del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, previó la aplicación de estos ERTE a las empresas en concurso, para lo cual les serán de aplicación las normas del Estatuto de los Trabajadores con las especialidades que regula el Real Decreto-ley 8/2020, excluyéndose la aplicación del procedimiento previsto en legislación concursal para los contratos de trabajo. No obstante, contenía algunas especialidades concursales, básicamente facultades de la Administración concursal y competencia del juez del concurso. Por otra parte, el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, modificó las circunstancias justificativas de ERTE por fuerza mayor para exceptuar aquella parte de la actividad que debiera mantenerse por su carácter de necesidad.

182 El Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, cit., prorrogó dos meses la vigencia de algunas de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 8/2020, como el carácter preferente del trabajo a distancia, y las medidas de adaptación y reducción de jornada.

183 La posterior tramitación parlamentaria como proyecto de ley de esta norma desembocó en la aprobación de la Ley 3/2021, de 12 de abril.

CUADRO II-32. MEDIDAS LABORALES DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DEL COVID-19: I. MEDIDAS GENERALES

Normas	Materias	Principales medidas
Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo	Trabajo a distancia.	Obligación de las empresas de establecer sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia (art. 5). Dichas medidas deberán ser prioritarias frente a la cesación temporal o reducción de la actividad.
	Jornada de trabajo.	Derecho a la adaptación y/o reducción de la jornada (con reducción proporcional de salario) por cuidados de familiares directos, por concurrir circunstancias excepcionales relacionadas con COVID-19 (art. 6). Definición de lo que se entiende por circunstancias excepcionales. Caracterización, régimen de disfrute y modalidades de los derechos, que deben ser justificados, razonables y proporcionados en relación con la situación de la empresa.
Ley 3/2021, de 12 de abril (procedente del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo)	Extinción del contrato de trabajo y protección del empleo. Contratos temporales. Cómputo de la duración máxima.	Se excluye que la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en las que se amparan las medidas de suspensión de contratos y reducción de jornada previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (ERTE derivados de COVID-19), se puedan entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido (art. 2). Medida prorrogada temporalmente en sucesivas ocasiones (actualmente hasta el 31 de mayo de 2021, D.F. 2.ª Ley 3/2021). La suspensión de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo e interinidad, por ERTE contemplados en el Real Decreto-ley 8/2020 (arts. 22 y 23), supone la interrupción del cómputo, tanto de la duración de estos contratos, como de los periodos de referencia equivalentes al período suspendido. Medida prorrogada temporalmente en sucesivas ocasiones (actualmente hasta el 31 de mayo de 2021, D.F. 2.ª Ley 3/2021).
	Régimen sancionador y reintegro de prestaciones indebidas.	Carácter sancionable de las conductas empresariales cuando se soliciten medidas, en relación al empleo, que no resultaran necesarias o no tuvieran conexión suficiente con la causa que las origina cuando dicha circunstancia se deduzca de las falsedades o incorrecciones en los datos facilitados por aquellas y siempre que den lugar a la generación o percepción de prestaciones indebidas o a la aplicación de deducciones indebidas en las cuotas a la Seguridad Social (D.A. segunda). Efectos del reconocimiento indebido de prestaciones a la persona trabajadora, por causa no imputable a la misma, derivados de las anteriores conductas. La persona trabajadora conservará el derecho al salario correspondiente al período de regulación de empleo inicialmente autorizado, descontadas las cantidades que hubiera percibido en concepto de prestación por desempleo.
	Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).	Prevé la inclusión, entre los planes de actuación de la ITSS, de la comprobación de la existencia de las causas alegadas en las solicitudes y comunicaciones de los ERTE derivados de COVID-19 (D.A. cuarta).
Ley 4/2021, de 12 de abril (procedente del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo)	Ejecución de la prestación de trabajo.	Disfrute de un permiso retribuido recuperable, de carácter obligatorio, entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020, ambos inclusive, de las personas trabajadoras que se incluyen dentro de su ámbito de aplicación (arts. 1 y 2). Regulación del régimen de recuperación de las horas no prestadas durante el permiso retribuido: período en que se hará efectiva, aspectos procedimentales y límites (art. 3). Facultad de las empresas obligadas a aplicar el permiso retribuido de establecer un volumen mínimo de plantilla necesario a fin de mantener una actividad mínima considerada indispensable (art. 4).

Fuente: elaboración propia.

la ejecución de la prestación laboral mediante la obligación de conceder un permiso retribuido recuperable a las personas trabajadoras por cuenta ajena que no prestan servicios esenciales (Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo)¹⁸⁴.

La columna vertebral de las medidas laborales para afrontar los efectos de la crisis ha sido la adaptación con carácter excepcional y extraordinario de la regulación temporal de empleo. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, estableció el armazón inicial y básico del esquema de los ERTE que ha venido siendo de aplicación en el último año con unos resultados señalados generalizadamente como positivos en el sostenimiento de las rentas de las personas trabajadoras, en la contención de la destrucción de empleo, y en la reactivación de actividades empresariales a medida que lo han ido permitiendo las decisiones de la autoridad sanitaria en cada situación y territorio.

La clave de bóveda de la regulación laboral de estos ERTE en la emergencia pandémica estuvo inicialmente en la decisión de canalizar a través de la figura de la suspensión o la reducción de jornada por concurrencia de fuerza mayor la crisis de demanda y de oferta ocasionada a numerosas empresas por las medidas de contención sanitaria. Como es sabido, la figura jurídica de la regulación temporal o parcial de empleo por fuerza mayor, que debe ser constatada por la autoridad laboral en un procedimiento al efecto, ya existía pero se adaptó de forma extraordinaria y transitoria para dar acomodo en ella a las consecuencias sobre la actividad productiva de aquellas medidas. De esta forma, el Real Decreto-ley 8/2020 declaraba como provenientes de una situación de fuerza mayor las pérdidas de actividad que implicasen determinados efectos imposibilitantes o gravemente condicionantes de la actividad de las empresas¹⁸⁵, como consecuencia del COVID-19 y que quedasen debidamente acreditadas. La constatación de la concurrencia de fuerza mayor se sujetaba, así, a la comprobación de estas circunstancias basada en el informe y la documentación que debía presentar la empresa sobre la vinculación de la pérdida de actividad al COVID-19 y en el informe, en este caso potestativo (a diferencia de los ERTE ordinarios), de la ITSS.

En el caso de la suspensión de contratos o reducción de jornada por causas ETOP, figura jurídica también previa e importante como medida de flexibilidad interna, se

184 La posterior tramitación parlamentaria como proyecto de ley de esta norma desembocó en la aprobación de la Ley 4/2021, de 12 de abril. Se aprobaron, asimismo, algunas medidas sectoriales como el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. Su objeto era favorecer la contratación temporal de trabajadores y trabajadoras en el sector agrario mediante el establecimiento de medidas extraordinarias de flexibilización del empleo, de carácter social y laboral, necesarias para asegurar el mantenimiento de la actividad agraria, y contenía algunas previsiones sobre condiciones de trabajo, entre otras, las relativas al salario y a la prevención de riesgos laborales.

185 «Suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y/o las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad, o bien en situaciones urgentes y extraordinarias debidas al contagio de la plantilla o la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretadas por la autoridad sanitaria».

adaptó para acoger estas causas cuando estuviesen relacionadas con el COVID-19 y se flexibilizó el procedimiento, previendo la representación de las personas trabajadoras por los sindicatos más representativos y representativos del sector al que pertenezca la empresa y con legitimación para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación, en ausencia de representación legal, como se recogió en el Acuerdo de 12 de marzo de 2020 suscrito por CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, y acortando la duración del periodo de consultas y el plazo de evacuación, en su caso, del informe de la ITSS. Después se fueron añadiendo nuevas medidas de flexibilización y agilización de los procedimientos como la prórroga del ERTE por causas ETOP siempre que exista acuerdo en el periodo de consultas y se comunique dicha prórroga a la autoridad laboral. Y, dentro de esa agilización de los procedimientos, también se permitió el paso de un ERTE por impedimento a otro por limitación, y viceversa, sin necesidad de iniciar un nuevo expediente.

Más adelante, la prolongación de los efectos de la pandemia en la economía y en el mercado de trabajo obligaron a prorrogar la aplicación de este instrumento¹⁸⁶ y a añadir al mismo nuevas piezas en el pilar de la protección por desempleo, de modulación y ampliación en el pilar de exoneración de cotizaciones empresariales, en función de nuevas necesidades sectoriales y territoriales, así como de prórroga de las medidas de salvaguarda de los empleos y de las medidas extraordinarias de protección del empleo, todo ello a través de los sucesivos Reales Decretos-ley a los que se ha hecho mención (cuadro II-33).

El trabajo a distancia, en su vertiente de teletrabajo basado fundamentalmente en la conectividad tecnológica, ofrece ventajas y oportunidades, pero también determinados riesgos, para las personas trabajadoras y las empresas. Entre las primeras, las personas trabajadoras pueden disponer de una mayor autonomía en el trabajo, se benefician del ahorro de tiempos de desplazamiento a y desde el lugar de trabajo, y pueden tener mejores oportunidades de conciliar la vida laboral con la personal y familiar; por su parte, las empresas disponen de una nueva forma de organizar el trabajo que les puede reportar ahorro de costes fijos, ganancias de productividad mediante una organización laboral más flexible, o un mayor enfoque a objetivos y resultados, entre otras.

Entre los segundos, el teletrabajo puede entrañar, además de riesgos laborales comunes al trabajo presencial, otros específicos y característicos de esta modalidad de organización, lo que aconseja contar con previsiones expresas en ciertas materias como la actividad preventiva de la seguridad o la salud en el trabajo o el tiempo de

*Un nuevo marco
de regulación para
el trabajo a distancia*

186 La creación y la modulación de los ERTE por COVID-19, el contexto y sentido de los cambios introducidos, y el origen de todo ello en el diálogo social se tratan en el apartado 2.1.2 de este capítulo.

Normas

Principales medidas

Real Decreto-ley 8/2020,

de 17 de marzo

Regulación temporal de empleo (suspensión de contratos y reducción de jornada) por causa de fuerza mayor.

Consideración como situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, de las pérdidas de actividad empresarial por la suspensión o cancelación de actividades a causa de una serie de circunstancias como consecuencia de COVID-19 (art. 22). Regulación de una serie de especialidades en el procedimiento de tramitación de estos ERTE. Duración de estos ERTE limitada al mantenimiento de la situación extraordinaria derivada de COVID-19, equivalente a la duración del estado de alarma decretado o sus prórrogas (D.A. Primera RDL 9/2020). Medidas de **exoneración o reducción** de cotizaciones empresariales a la S.S. y cuotas de recaudación conjunta, durante los meses de marzo y abril (RDL 18/2020), graduadas según el tamaño de la plantilla (art. 24).

Medidas de refuerzo de la **protección por desempleo** de las personas trabajadoras afectadas (art. 25): reconocimiento de la prestación contributiva aunque no se tuviese el período mínimo de cotización; no cómputo del tiempo de percepción de esta prestación a efectos del período máximo de percepción establecido; delimitación del ámbito subjetivo de beneficiarios; reposición (limitada) de las prestaciones por desempleo de las personas trabajadoras fijas discontinuas y de aquellas que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas. Vigencia de estas medidas limitada al mantenimiento de la situación extraordinaria derivada de COVID-19 (art. 28).

Medidas sujetas al compromiso de la empresa de **mantener el empleo** durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad (D.A. Sexta, luego modificada por RD-ley 18/2020).

Regulación temporal de empleo por causa económica, técnica, organizativa y de producción (ETOP).

Regulación de determinadas **especialidades en el procedimiento de tramitación** del ERTE (representación, duración del período de consultas, informe de la ITSS), en los supuestos en que se decida por la empresa la suspensión de contrato o reducción de la jornada por causas ETOP relacionadas con COVID-19 (art. 23).

Medidas asociadas de refuerzo de la **protección por desempleo** de los trabajadores afectados (art. 25).

Vigencia de las medidas limitada al mantenimiento de la situación extraordinaria derivada de COVID-19 (art. 28).

Real Decreto-ley 18/2020,

de 12 de mayo

Regulación temporal de empleo por causa de **fuerza mayor total o parcial**.

Fuerza mayor total por COVID-19; las empresas en situación de ERTE, a la entrada en vigor de esta norma, por causa de fuerza mayor que les impida el reinicio de su actividad, continúan en esa situación mientras dure la causa y en ningún caso más allá del 30 de junio de 2020. No obstante, se prevé la posibilidad de prórroga de estos ERTE mediante acuerdo del Consejo de Ministros más allá del 30 de junio, así como de las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y de cotización asociadas.

Fuerza mayor parcial por COVID-19; prevista *ex novo* para las empresas ya en ERTE por causa de fuerza mayor cuando dichas causas permitan la recuperación parcial de su actividad, y ello hasta el 30 de junio de 2020. Dichas empresas debían reincorporar a las personas trabajadoras en ERTE, en la medida necesaria para el desarrollo de su actividad, primando los ajustes en términos de reducción de jornada.

Regulación de aspectos procedimentales, plazos y trámites, para la finalización total o parcial de las medidas de regulación temporal de empleo.

Prórroga hasta el 30 de junio de las medidas extraordinarias de **protección por desempleo** generales y hasta el 31 de diciembre de las de personas en trabajos fijos discontinuos.

Medidas extraordinarias de **exoneración** de cotizaciones empresariales en los meses de mayo y junio: fuerza mayor total, exoneración total para las empresas con menos de 50 trabajadores y del 75% para las de 50 o más; fuerza mayor parcial, aplicación de porcentajes diferenciados según que las personas trabajadoras reinicien su actividad (más elevados) o continúen en ERTE (más reducidos), y en función del tamaño de las plantillas.

Limitaciones empresariales en materia de reparto de dividendos y de transparencia fiscal; **compromiso de mantener el empleo** durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad, aun con reincorporación parcial o solo de parte de la plantilla; se entiende inculcado en caso de despido o extinción de cualquier persona anteriormente en ERTE; introdujo excepciones a lo que se considera incumplimiento; valoración del compromiso de mantenimiento en empresas en riesgo de concurso de acreedores.

Regulación temporal de empleo por **causas ETOP**. ERTE comunicados a partir del desconfinamiento.

Los ERTE por causa ETOP iniciados tras la entrada en vigor del RDL 18/2020 y hasta el 30 de junio de 2020 se mantienen en las condiciones del artículo 23 RDL 8/2020 y se prevén algunas circunstancias nuevas: se pueden iniciar mientras esté vigente un ERTE por fuerza mayor; si se inician una vez finalizado un ERTE por fuerza mayor sus efectos se retrotraen a la fecha de finalización de este último; los ERTE vigentes a la entrada en vigor del RDL 18/2020 continúan su aplicación en los términos de la comunicación final de la empresa y hasta el término de esta.

CUADRO II-33. MEDIDAS LABORALES DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DEL COVID-19: II. REGULACIÓN DE LOS ERTE (continuación)

Normas		Principales medidas
Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio	Regulación temporal de empleo por fuerza mayor . Prórroga de los ERTE por fuerza mayor por COVID anteriores a la entrada en vigor de esta norma hasta, como máximo, el 30 de septiembre. Las empresas debían reincorporar a las personas trabajadoras en ERTE, en la medida necesaria para el desarrollo de su actividad, primando los ajustes en términos de reducción de jornada. Exoneración de cotizaciones empresariales durante julio, agosto y septiembre en distintos porcentajes según que las personas trabajadoras reinician la actividad (más elevados) o continúen con ella suspendida (más reducidos), y en función del tamaño de las plantillas. Nuevas medidas de exoneración (de transición y acompañamiento): a) empresas que continúen en ERTE por fuerza mayor total a 30 de junio, en porcentajes decrecientes en el tiempo y graduados según tamaño de las plantillas; b) empresas con impedimento para desarrollar su actividad por nuevas restricciones o medidas de contención, en porcentajes graduados según el tamaño de las plantillas. Ampliación hasta el 30 de septiembre de las medidas de protección por desempleo a las personas trabajadoras en ERTE, incluidos los nuevos por impedimento para desarrollar la actividad derivado de nuevas restricciones o medidas de contención. Ampliación hasta el 31 de diciembre de las medidas para las personas en trabajos fijos discontinuos y fijos periódicos. Limitaciones empresariales: introdujo la prohibición de realizar horas extraordinarias, establecer nuevas externalizaciones de la actividad ni concertar nuevas contrataciones, directas o indirectas, durante la aplicación de estos ERTE, con excepciones. Mantendrá las limitaciones sobre reparto de dividendos y transparencia fiscal.	
	Regulación temporal de empleo por causas ETOP Los ERTE por causas ETOP iniciados tras la entrada en vigor esta norma y hasta el 30 de septiembre de 2020 se mantienen con el mismo régimen jurídico, aplicándose la limitación de facultades empresariales en cuanto a horas extraordinarias, externalizaciones y nuevas contrataciones, así como en materia de reparto de dividendos y transparencia fiscal. Asimismo, se les comenzó a aplicar el compromiso de mantenimiento del empleo en los términos de la D.A. sexta del RDL 8/2020 (en la redacción dada a la misma por el RDL 18/2020). Aplicación del esquema de exoneración de cotizaciones empresariales a estos ERTE en los mismos términos y porcentajes de los ERTE por fuerza mayor. Extensión del compromiso de mantenimiento del empleo y de medidas de limitación empresarial a las empresas que apliquen un ERTE por causas ETOP. Ampliación hasta el 30 de septiembre de las medidas de protección por desempleo a las personas trabajadoras en estos ERTE.	
Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre	Regulación temporal de empleo por fuerza mayor . Prórroga automática de los ERTE por fuerza mayor (art. 22 del RDL 8/2020) hasta el 31 de enero de 2021. Nuevas medidas de exoneración de cotizaciones : a) por impedimento para el desarrollo de la actividad derivado de nuevas restricciones o medidas de contención sanitaria (cualquier sector o actividad), en porcentajes graduados según tamaño de las plantillas, y limitadas temporalmente a la duración de las nuevas medidas; b) por limitación para el normal desarrollo de la actividad derivada de decisiones o medidas de las autoridades, en porcentajes decrecientes con los meses (octubre, noviembre, diciembre y enero) y graduados según tamaño de las plantillas; c) por pertenencia a sectores con una elevada tasa de cobertura en ERTE y una baja tasa de recuperación de actividad (clasificadas en los códigos CNAE-09 previstos en Anexo de la norma, posteriormente ampliados por RDL 35/2020, de 22 de diciembre), o bien dependientes de las anteriores o que formen parte de su cadena de valor, que tengan el ERTE prorrogado automáticamente hasta el 31 de enero, en porcentajes graduados según tamaño de las plantillas.	
	Continuidad de las medidas de limitación empresarial y de compromiso de mantenimiento del empleo . Prórroga hasta el 31 de enero de 2021 de las medidas extraordinarias de protección por desempleo de los ERTE, incluyendo los nuevos ERTE por impedimento o limitación de la actividad. Aplicación hasta el 31 de diciembre de las medidas extraordinarias de protección a personas en trabajos fijos discontinuos y fijos periódicos (prolongadas transitoriamente hasta el 27 de enero: RDL 2/2021). Nueva prestación extraordinaria para personas en trabajos fijos discontinuos o fijos periódicos, en determinados supuestos (con duración hasta el 31 de enero). Otras medidas (compatibilidad de prestaciones, compensación económica en determinados supuestos); mantenimiento del no consumo de prestaciones hasta el 30/09/2020 con carácter general, junto con otras previsiones de refuerzo en este aspecto.	

CUADRO II-33. MEDIDAS LABORALES DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DEL COVID-19: II. REGULACIÓN DE LOS ERTE (continuación)

Normas	Principales medidas
	Regulación temporal de empleo por causas ETOP. Los ERTE por causas ETOP vinculadas a COVID-19 iniciados tras la entrada en vigor esta norma y hasta el 31 de enero de 2021 se mantienen con el mismo régimen jurídico (art. 23 del RDL 8/2020) con las especialidades conocidas. Nuevas medidas de exoneración de cotizaciones: empresas que cuenten con ERTE por causas ETOP o que transiten desde un ERTE por fuerza mayor a otro por causas ETOP, en ambos casos pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura en ERTE y una baja tasa de recuperación de actividad (clasificadas en los códigos CNAE-09 previstos en Anexo de la norma), y empresas calificadas como dependientes o integrantes de cadenas de valor que transiten desde un ERTE por fuerza mayor a otro por causas ETOP, en porcentajes graduados según tamaño de las plantillas. Continuidad de las medidas de limitación empresarial y de compromiso de mantenimiento del empleo. Ampliación hasta el 31 de enero de las medidas de protección por desempleo a las personas trabajadoras en estos ERTE. Nueva prestación extraordinaria para personas en trabajos fijos discontinuos o fijos periódicos, en determinados supuestos (con duración hasta el 31 de enero). Otras medidas.
Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero	Regulación temporal de empleo por fuerza mayor. Prórroga automática hasta el 31 de mayo de 2021 de los ERTE por fuerza mayor (art. 22 del RDL 8/2020), de los ERTE por impedimento para el desarrollo de la actividad del RDL 30/2020, de los ERTE por impedimento para el desarrollo de la actividad del RDL 24/2020 (con porcentajes de exoneración asimilados al anterior supuesto), y de los ERTE por limitación para el normal desarrollo de la actividad (con nuevos porcentajes de exoneración en los meses de febrero, marzo, abril y mayo, decrecientes con los meses y graduados según tamaño de las plantillas). Nuevos ERTE por impedimento o por limitaciones al desarrollo de la actividad derivados de medidas de restricción y de contención, a partir del 1 de febrero de 2021. El paso de ERTE por impedimento a ERTE por limitación, o viceversa, por modulaciones de las medidas sanitarias, no requiere una nueva tramitación. Exoneración de cotizaciones de los nuevos ERTE por impedimento (iguales a los del RDL 30/2020) o por limitación (iguales a los del RDL 2/2021). Exoneración de cotizaciones en los meses de febrero, marzo, abril y mayo, de las empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura y una reducida tasa de recuperación de actividad (clasificadas en los códigos CNAE-09 en anexo a la norma), y con ERTE prorrogados automáticamente hasta el 31 de mayo, en una serie de supuestos, y en porcentajes fijos durante todo el periodo graduados según tamaño de las plantillas, respecto de las personas trabajadoras que reinicien o hubieran reiniciado su actividad, o que tengan sus actividades suspendidas en el periodo. Mantenimiento de las medidas de limitación empresarial (reparto de dividendos y transparencia fiscal; horas extraordinarias, nuevas contrataciones y externalizaciones) y de compromiso de mantenimiento del empleo, en relación con los periodos anteriores y con el correspondiente a la duración de las medidas de exoneración de este RDL. Prórroga hasta el 31 de mayo de 2021 de las medidas extraordinarias de protección por desempleo, tanto para personas en ERTE anteriores como para las afectadas por ERTE a partir de esta norma. Mantenimiento de la vigencia de otras medidas de ampliación de la protección (entre otras, el no consumo de tiempo a efectos de la duración máxima de la prestación hasta el 30/09/2020 con carácter general, junto con otras provisiones de refuerzo; ampliación hasta el 31 de mayo de 2021 de las medidas de protección por desempleo de las personas en trabajos fijos discontinuos y fijos periódicos).
	Regulación temporal de empleo por causas ETOP. Los ERTE por causas ETOP vinculadas a COVID-19 iniciados tras la entrada en vigor esta norma y hasta el 31 de mayo de 2021 se mantienen con el mismo régimen jurídico (art. 23 del RDL 8/2020), con las especialidades conocidas. Asimismo, los ERTE por causas ETOP iniciados antes de la entrada en vigor se mantienen con las especialidades previstas. Continuidad de las medidas de limitación empresarial y de compromiso de mantenimiento del empleo.

Fuente: elaboración propia.

trabajo, entre otras, y ello sobre un espacio que, en la mayoría de los casos, será el propio domicilio de la persona trabajadora, centro físico de su esfera de privacidad.

El teletrabajo como forma de organización laboral implica, además, la garantía de derechos y obligaciones básicas de la relación de trabajo, como la igualdad y la no discriminación, la formación y la promoción profesionales, o la representación, que subsisten independientemente de cuál sea el lugar de la prestación de trabajo. Y plantea asimismo necesidades de naturaleza contractual como prever la entrega de medios necesarios para realizar la prestación de trabajo y la compensación de los gastos asociados.

Por otro lado, la deslocalización de las personas trabajadoras respecto de las instalaciones de la empresa cambia la forma de ejercicio de los poderes empresariales de dirección, organización y control, que pasa de ser física e inmediata a realizarse a distancia y mediante soportes tecnológicos, cuyo ejercicio debe salvaguardar el derecho a la intimidad y a la protección de los datos de la persona trabajadora.

En la medida en que se consolide el impulso recibido por el teletrabajo en España en el último año, que hasta aquí ha sido fundamentalmente fruto de estrategias de reorganización y de adaptación necesarias por parte de empresas y personas trabajadoras ante el riesgo de contagio y ante las medidas de distanciamiento social, el resultado puede ser un cierto cambio de modelo en la organización empresarial del trabajo, hoy todavía con un elevado grado de incertidumbre sobre su extensión y permanencia. Facilitar el potencial de desarrollo del teletrabajo que se ha señalado desde algunas fuentes, más allá de su irrupción como consecuencia de la pandemia, parecía demandar un marco de derechos y obligaciones suficiente y claro para las partes de las relaciones de trabajo.

La nueva regulación del trabajo a distancia aprobada mediante el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre¹⁸⁷, supuso la oportunidad de dotar a esta modalidad de organización del trabajo de un marco equilibrado capaz de aportar confianza y certidumbre a empresas y personas trabajadoras. Ello, fundamentalmente, por tres razones: porque se apoyaba y hacía suyos los principios básicos del Acuerdo Marco alcanzado por los interlocutores sociales europeos hace dos décadas, y revisado en 2009, porque fue el resultado de un proceso de negociación y de un Acuerdo social entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal y el Gobierno¹⁸⁸, y porque atribuye un papel relevante a la autonomía colectiva en la gobernanza del teletrabajo mediante llamadas a los convenios y los acuerdos colectivos para concretar y adaptar, en su caso, determinados aspectos clave de la regulación general.

187 Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Convalidado por Resolución de 15 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, y actualmente en tramitación en las Cortes como Proyecto de Ley.

188 Véase el apartado 2.1.2 (diálogo social en España) de este capítulo.

RECUADRO II-10. PRINCIPALES ELEMENTOS DE REGULACIÓN DEL TRABAJO A DISTANCIA
(Real Decreto-ley 28/2020)

Ámbito de aplicación y definición de trabajo a distancia y teletrabajo

El trabajo a distancia es el que se presta en el domicilio o lugar elegido por la persona trabajadora, durante toda o parte de la jornada, y se califica por las notas de laboralidad y regularidad en su prestación. Se considera que es regular cuando alcanza un mínimo del 30 por 100 de la jornada (o proporción equivalente) en un periodo de 3 meses. El teletrabajo es el trabajo a distancia que se realiza exclusiva o prevalentemente utilizando medios informáticos, telemáticos y de telecomunicación. Limitación del trabajo a distancia con menores y en los trabajos formativos.

Modalidad de organización del trabajo

El trabajo a distancia es una forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral. Aunque puede facilitar la conciliación si concurren determinadas circunstancias personales o familiares, no es en sí un instrumento de conciliación. En caso de que la negociación colectiva establezca criterios o preferencias para el trabajo a distancia, se deberán evitar los roles y estereotipos de género y tener en cuenta el fomento de la corresponsabilidad. Deben ser objeto del plan de igualdad que se aplique, en su caso, en la empresa.

Igualdad y no discriminación

Rige el principio de igualdad de derechos entre quienes realizan trabajo a distancia y quienes prestan servicios en el centro de trabajo con la única excepción de los inherentes al trabajo presencial. Las personas trabajadoras a distancia no pueden sufrir perjuicio en sus condiciones laborales, incluyendo retribución, estabilidad en el empleo, tiempo de trabajo, formación y promoción profesional. Obligación de las empresas de evitar la discriminación, directa o indirecta, particularmente por razón de sexo, de las personas trabajadoras a distancia. Deberán tenerse en cuenta las particularidades del trabajo a distancia al establecerse medidas contra las distintas formas de acoso. Igualdad de derechos de conciliación y corresponsabilidad, incluida la adaptación de jornada prevista legalmente.

Carácter voluntario del trabajo a distancia. El acuerdo de trabajo a distancia

Se garantiza expresamente la voluntariedad del trabajo a distancia para ambas partes de la relación laboral, tanto en su establecimiento como en su reversibilidad, con carácter general. El instrumento jurídico central que establece y rige la prestación de trabajo a distancia es el acuerdo de trabajo a distancia, que firman ambas partes y cuya modificación solo cabe mediante acuerdo de la empresa y la persona trabajadora, quien tiene determinadas garantías de indemnidad. El acuerdo de trabajo a distancia debe recoger el contenido mínimo obligatorio que prevé la norma legal.

Derechos de las personas trabajadoras a distancia

Se regulan los derechos de las personas trabajadoras a distancia agrupados en varias categorías: carrera profesional (formación y promoción), dotación-mantenimiento de medios y abono-compensación de gastos, aspectos del tiempo de trabajo (horario flexible y registro horario), prevención de riesgos laborales (señalando los característicos de esta modalidad de trabajo), derechos relacionados con el uso de medios digitales (intimidad, protección de datos, desconexión), derechos colectivos laborales.

RECUADRO II-10. PRINCIPALES ELEMENTOS DE REGULACIÓN DEL TRABAJO A DISTANCIA
(Continuación)
(Real Decreto-ley 28/2020)

Facultades de organización, dirección y control empresarial

Se reconoce con carácter general el poder de vigilancia y control por parte de la empresa en el establecimiento de medidas para verificar el cumplimiento de sus obligaciones y deberes por parte de la persona trabajadora a distancia, así como el cumplimiento de las instrucciones por parte de esta en materia de protección de datos, seguridad de la información, y uso y conservación de medios puestos a su disposición.

Papel de la negociación colectiva en el trabajo a distancia

Se recoge un conjunto de llamadas y habilitaciones a la negociación colectiva, que podrá regular o complementar determinados aspectos del trabajo a distancia, entre otros: el derecho al trabajo a distancia, la identificación de los puestos de trabajo y las funciones a realizar mediante esta modalidad, las condiciones de acceso, desarrollo y reversibilidad, la duración máxima del trabajo a distancia, una jornada mínima presencial, contenidos adicionales en el acuerdo de trabajo a distancia, la forma de determinación y compensación de gastos, los términos de la dotación y mantenimiento de equipos, los términos de uso personal de medios informáticos puestos a disposición, la flexibilización de horarios, medidas para garantizar el derecho a la desconexión, condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos colectivos.

El trabajo a distancia y los convenios colectivos anteriores al Real Decreto-ley

Se mantiene la vigencia de los convenios y acuerdos colectivos anteriores a la publicación del Real Decreto-ley en cuanto a las condiciones sobre prestación de trabajo a distancia, aplicándose dicha norma al año de su publicación como regla general si no prevén plazo de duración. Se mantienen los derechos y condiciones más beneficiosas anteriores. El trabajo a distancia implantado excepcionalmente por la pandemia de COVID-19 se seguirá rigiendo por la normativa laboral ordinaria, estableciéndose la obligación de dotación y mantenimiento de medios, y remitiendo a la negociación colectiva para la forma de compensar los gastos existentes y no compensados.

Fuente: Real Decreto-ley 28/2020 (resumen de elaboración propia).

El Real Decreto-ley se marcaba como objetivo «proporcionar una regulación suficiente, transversal e integrada en una norma sustantiva única que dé respuestas a diversas necesidades, equilibrando el uso de estas nuevas formas de prestación de trabajo por cuenta ajena y las ventajas que suponen para empresas y personas trabajadoras (...) y un marco de derechos que satisfagan, entre otros, (determinados) principios». La norma se configuró, así, como una regulación básica con un alcance general que podrá ser completada con criterios específicos en la negociación colectiva, como se ha mencionado, permitiendo flexibilidad y adaptación a la realidad de sectores y empresas.

El Real Decreto-ley introdujo, asimismo, cambios puntuales en tres leyes: la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social (Real Decreto legislativo 5/2000) para tipificar la infracción correspondiente al incumplimiento de la obligación de formalizar el acuerdo de trabajo a distancia, la Ley reguladora de la Jurisdicción social

(Ley 36/201), estableciendo un procedimiento especial, preferente y urgente, para las reclamaciones relacionadas con el acceso, reversión y modificación del trabajo a distancia, y la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto legislativo 2/2015), para modificar la redacción del artículo 13 sobre el trabajo a distancia, y para añadir el trabajo a distancia entre los derechos de las personas trabajadoras relacionados con la promoción y la formación profesional, y entre los derechos de las personas trabajadoras víctimas de violencia de género o de terrorismo para hacer efectiva su protección, en ambos casos con las condiciones que prevé la norma.

Por último, el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas quedaba excluido expresamente del ámbito de aplicación de esta norma, debiendo regirse por su normativa específica. Transitoriamente, y hasta que se aprobase esta, se mantenía en vigor para ese personal el texto de la LET en su versión anterior al Real Decreto-ley.

Este nuevo marco regulador del trabajo a distancia fue seguido poco después por la aprobación de un marco básico del teletrabajo en el ámbito de las Administraciones públicas¹⁸⁹. El Real Decreto-ley 29/2020, que incorpora el teletrabajo en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁹⁰, como resultado de la negociación entre la Administración y las organizaciones sindicales de la Función pública, justificaba esta figura como «una oportunidad, más allá de la urgente necesidad organizativa actual, para la introducción de cambios en las formas de organización del trabajo que redunden en la mejora de la prestación de los servicios públicos y en el bienestar de las empleadas y los empleados públicos», entre otros objetivos. Para ello, introdujo un nuevo artículo, el 47 bis, en dicha Ley, con el objetivo de establecer unas reglas básicas para el desarrollo de dicha herramienta organizativa en las Administraciones públicas. Entre otros aspectos de la regulación, dicho precepto define el teletrabajo como una modalidad de prestación de servicios a distancia, con determinadas notas y requisitos, sujeta su realización a un principio de autorización expresa y de voluntariedad, a la igualdad de derechos y de deberes con el personal que preste sus

Desarrollo de las medidas de igualdad reguladas en el Real Decreto-ley 6/2019: planes de igualdad e igualdad retributiva entre mujeres y hombres

servicios en modalidad presencial, prevé la obligación de la Administración de proporcionar y mantener los medios tecnológicos necesarios para su desempeño, y establece expresamente su aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas.

A finales de la anterior Legislatura se aprobó el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades

189 Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

190 Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación¹⁹¹. Dicha norma incorporó un conjunto de medidas en materia de relaciones de trabajo y de protección social que responden al objetivo común de impulsar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres, reforzando para ello las políticas laborales en varios ámbitos. Así, introdujo diversas modificaciones que afectaban a varias leyes, entre ellas la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET), la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA) o la Ley general de Seguridad Social.

Entre las principales novedades que incorporaba figuraban varias en materia de planes de igualdad en las empresas y de igualdad retributiva entre mujeres y hombres; así, y entre otras, la reducción de los umbrales de plantilla necesarios para que exista la obligación de elaborar y aplicar planes de igualdad en las empresas, la negociación del diagnóstico previo y la enumeración de sus materias, el carácter evaluable de las medidas o la creación de un registro de planes de igualdad con obligación de inscribirlos; la definición de grupos profesionales mediante criterios y sistemas basados en análisis de correlación entre sesgos de género, puestos de trabajo, criterios de encuadramiento y retribuciones; la definición de trabajos de igual valor en base a la equivalencia de las funciones y las condiciones para su desempeño, o la obligación de las empresas de llevar un registro de valores medios salariales por sexo y grupos profesionales.

Ahora bien, algunas de las medidas contempladas en la norma legal relativas a los planes de igualdad quedaban condicionadas en cuanto a su plena aplicación a un ulterior desarrollo reglamentario, concretamente el diagnóstico, los contenidos, las materias, las auditorías salariales, los sistemas de seguimiento y evaluación de los planes de igualdad, así como el Registro de planes de igualdad, en lo relativo a su constitución, características y condiciones para la inscripción y acceso.

El Real Decreto 901/2020¹⁹², que entró en vigor el 14 de enero de 2021, ha llevado a cabo un desarrollo reglamentario de esos aspectos¹⁹³, además de otros aspectos relacionados con los sujetos de la negociación de los planes de igualdad y con el desarrollo del procedimiento de negociación. Se contemplan, así, entre otras materias, el alcance subjetivo de los planes de igualdad y se regulan las cuestiones relacionadas con las empresas obligadas a negociar, elaborar y aplicar un plan de igualdad; el mecanismo negociador para la elaboración del plan de igualdad, la constitución de la comisión negociadora y los sujetos que están llamados a formar parte de la misma; el ámbito material de los planes de igualdad, el diagnóstico como elemento fundamental de los

191 Véase Memoria CES 2018, capítulo II apartado 2.2, *El marco normativo de las relaciones laborales*.

192 Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.

193 Previsto expresamente en el artículo 1.Dos del Real Decreto-ley 6/2019, que modificaba el artículo 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

planes, las referencias a las auditorías retributivas como parte esencial del diagnóstico, y el desarrollo de las medidas de seguimiento y evaluación de los planes en aras de su eficacia. Por último, desarrolla la obligación de registro de los planes de igualdad, así como el depósito voluntario de las medidas y protocolos de prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo.

Por su parte, el Real Decreto 902/2020¹⁹⁴ ha llevado a cabo un desarrollo reglamentario de las medidas de igualdad salarial entre hombres y mujeres contenidas en el citado Real Decreto-ley 6/2019, que fueron incorporadas en la LET, y cuyo objeto es hacer efectivo el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación entre mujeres y hombres en materia retributiva. Los ejes fundamentales para alcanzar ese objetivo se basan en el principio de transparencia retributiva y en la obligación de igual retribución por trabajo de igual valor.

El primero tiene como objeto la identificación de discriminaciones, en su caso, tanto directas como indirectas, particularmente las debidas a incorrectas valoraciones de puestos de trabajo, y debe ser aplicado por las empresas y los convenios colectivos. Se desarrollan los instrumentos para garantizar la transparencia retributiva: el registro retributivo que deben tener todas las empresas, que deberá incluir determinada información como los valores medios salariales por sexo, entre otros datos, y deberá ser objeto de consultas previas con la representación legal; la auditoría retributiva, a incluir en el plan de igualdad que elaboren las empresas, que deberá servir para comprobar si el sistema retributivo de la empresa cumple con la aplicación del principio de igualdad de retribución¹⁹⁵; y la aplicación de la transparencia salarial en la negociación colectiva a la hora de valorar los puestos de trabajo y definir los grupos profesionales.

El Real Decreto estableció un periodo de seis meses desde su publicación (el 14 de octubre de 2020) para su entrada en vigor, y ordenó la aprobación, en otro plazo de seis meses desde su entrada en vigor, de un procedimiento de valoración de los puestos de trabajo a través de una orden ministerial.

2.3.2. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Iniciativas de ámbito comunitario

En 2020, en el ámbito comunitario, la Comisión Europea, en cooperación con la Plataforma Europea que aborda el trabajo no declarado y la Autoridad Laboral Europea (ALE), lanzó, a principios del mes de marzo, la primera campaña europea para abordar el trabajo no declarado (*EU4FairWork*). Dicha iniciativa pretendía crear conciencia entre los trabajadores, las empresas y los responsables políticos de que el trabajo no declarado es perjudicial para todos ellos ya que priva a los trabajadores de protección social, distorsiona la competencia entre las empresas

194 Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.

195 Las auditorías retributivas se sujetan al mismo sistema de aplicación «paulatina» que el de los planes de igualdad establecido en la disposición transitoria decimosegunda de la Ley Orgánica de Igualdad.

y genera brechas en las finanzas públicas. Y es que la Comisión viene dando especial importancia a la lucha contra el trabajo no declarado, ya que constituye un objetivo político importante de la Estrategia Europea de Empleo y contribuye a la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Por su parte, en 2020 la ALE, la agencia europea creada en 2019 para ayudar a los Estados miembros de la Unión a garantizar que se respeten las normas comunitarias sobre movilidad laboral¹⁹⁶, coordinó, en el mes de septiembre, su primera inspección concertada. Así, por primera vez, la ALE apoyó una inspección concertada en empresas del sector de la construcción en Bélgica, Lituania y Portugal (el personal de la ALE se unió a los inspectores de trabajo de dichos países).

En el ámbito de la coordinación de las autoridades nacionales de inspección en relación al trabajo transnacional y, más específicamente, al realizado en el marco de la libre prestación de servicios, la reciente creación y puesta en marcha de la ALE se completó en 2020 con medidas nacionales como la creación en España, en el mes de octubre, de la Unidad especial de coordinación sobre lucha contra el fraude en el trabajo transnacional, en el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁹⁷. La creación de esta Unidad tiene por finalidad la coordinación de todas las acciones que se desarrollan por la ITSS, relacionadas con la movilidad laboral, la lucha contra el fraude en el trabajo transnacional y el trabajo no declarado en el ámbito de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio, en los casos de movilidad intraeuropea en los que España sea el país de origen o el de destino.

En este orden de cosas, cabe señalar que el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores¹⁹⁸, en su título VI [Transposición de la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios], artículo decimocuarto, vino a modificar la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (el apartado 2 de su art. 13) para reforzar la labor de la ITSS, añadiendo o previendo la posibilidad de que los inspectores de Trabajo y Seguridad Social sean acompañados en sus visitas por expertos de otros Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, de la ALE u otros habilitados oficialmente.

196 Para un mayor detalle sobre la ALE, véase Memoria CES 2019, capítulo II, apartado 2.3.2 relativo a la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

197 Orden TES/967/2020, de 6 de octubre.

198 Sobre la materia relativa al desplazamiento de trabajadores, véase el Dictamen CES 2/2021, *cit.*

Panorama de la actividad de la ITSS

En España, el tratamiento de la actividad de la ITSS en 2020 ha de atender a una combinación de la perspectiva estratégica de la actividad del Organismo con una más coyuntural que tenga en cuenta las novedades en los elementos organizativos del mismo como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Y ello, en el marco de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de la que se han cumplido cinco años de vigencia.

El ejercicio 2020, en lo que respecta a la estrategia, supuso el último año de vigencia de los dos planes sobre los que se ha estructurado en el último periodo. Por un lado, el Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020¹⁹⁹, y, por otro, el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020²⁰⁰. Este último contaba, a su vez, con dos planes de choque: el Plan de lucha contra el fraude en la contratación temporal y el dirigido a combatir los abusos en la contratación a tiempo parcial.

Ante el fin de ambos planes, en la segunda mitad de 2020 y los primeros meses de 2021, el Ministerio de Trabajo y Economía Social reiteró la necesidad de que se apruebe, en el corto plazo, un nuevo Plan Estratégico de la ITSS para el próximo trienio, que se llevaría a cabo sobre la base de la evaluación del que finaliza su vigencia en 2020 y de las prioridades que se marquen para ese periodo.

Continuando en este terreno estratégico y de planificación de actuaciones, cabe apuntar que en julio de 2020 se firmó el XV Plan Anual de Objetivos del Instituto Nacional de la Seguridad Social y el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el cual contemplaba la colaboración entre ambas instituciones para la vigilancia de la correcta obtención y disfrute de las prestaciones de la Seguridad Social. Ya en 2021, en el mes de marzo, se firmó el XV Plan Anual de objetivos compartidos del Instituto Nacional de la Marina y el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el cual contemplaba también la colaboración entre ambas instituciones para dicha finalidad.

En 2018 se aprobó el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, mediante el cual el nuevo gobierno constituido en junio de 2018 pretendía dar un giro cuali-

tativo a las actuaciones que venía desarrollando la ITSS, reorientando el Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020, también aprobado en 2018. La finalidad del Plan Director se fijaba en tratar de responder a las nuevas prioridades de actuación que había de tener la Inspección durante los próximos años de cara a hacer frente a los problemas

Resultados del Plan Director por un Trabajo Digno (agosto de 2018 a junio de 2020)

199 Resolución de 11 de abril de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020.

200 Resolución de 27 de julio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.

RECUADRO II-11. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PLAN DIRECTOR POR UN TRABAJO DIGNO**Conversión de contratos temporales en indefinidos a través de actuaciones ordinarias y del Plan de Choque**

En el periodo de aplicación del Plan Director (agosto 2018 a junio 2020) se convirtieron en indefinidos un total 323.026 contratos, de los cuales 187.760 correspondían a actuaciones ordinarias (81.299 de mujeres y 106.461 de hombres) y 135.266 al Plan de Choque 2018-2019 (58.480 de mujeres y 76.786 de hombres).

Ampliaciones de jornada en los contratos a tiempo parcial a través de actuaciones ordinarias y del Plan de Choque

Como consecuencia de que el Plan Director se dirigió en buena parte hacia el control de determinados fraudes, entre los meses de agosto de 2018 a junio de 2020 se consiguió ampliar la jornada de 72.945 contratos, de los cuales 40.752 correspondían a actuaciones ordinarias (20.223 de mujeres y 20.529 de hombres) y 32.193 al Plan de Choque contra el abuso del trabajo a tiempo parcial (18.546 correspondientes a mujeres y 13.647 a hombres).

Control de jornada de trabajo y horas extraordinarias

El Plan Director ponía de manera especial el foco en el control de la jornada laboral, a fin de verificar que esta se ajustara a los requerimientos legales, tanto en lo que se refiere a su prolongación indebida mediante la realización de horas extraordinarias no abonadas ni compensadas con descanso, como al fraude en la contratación a tiempo parcial derivado de la falta de correlación entre la jornada pactada en el contrato y la realmente realizada. En el mismo periodo se desarrollaron un total de 93.293 actuaciones en este ámbito, de las cuales 46.693 correspondían al control de los contratos a tiempo parcial y 46.600 a actuaciones contra el abuso en el tiempo de trabajo y horas extraordinarias. La entrada en vigor, el 12 de mayo, de 2019 de la obligación de registro de jornada introducida por el Real Decreto-ley 8/2019, como medio de prueba fundamental de la jornada realizada, determinó un incremento de los resultados derivados de las actuaciones inspectoras.

Actuaciones ordinarias para corregir los incumplimientos en materia salarial

Teniendo en consideración que, por vez primera, se ha ejecutado una campaña que persigue los impagos y retrasos en el abono de las retribuciones salariales y que, también por primera vez, desde enero de 2019, se registra el importe de los salarios que han sido abonados al personal trabajador como consecuencia de la actuación inspectora; cabe señalar que en virtud de la ejecución del Plan Director aumentaron los resultados de las actuaciones contra el impago y retrasos en el abono de salarios, hasta alcanzar un número de 35.301 actuaciones, 2.403 infracciones con propuesta de sanción y 7.771 requerimientos dirigidos al pago de los salarios. Desde enero de 2019 a junio 2020 la labor inspectora recuperó en beneficio de las trabajadoras y trabajadores un total de 24.300.057,80 euros.

Visitas especiales para luchar contra la economía irregular

En el mencionado periodo se practicaron 69.691 visitas especiales²⁰¹, siendo la evolución de este tipo de visitas de carácter ascendente desde el año 2018, coincidiendo con la puesta en marcha del Plan.

201 Las visitas especiales son aquellas que se efectúan en horas nocturnas, fines de semana o días festivos, así como las realizadas en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

RECUADRO II-11. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PLAN DIRECTOR POR UN TRABAJO DIGNO
(continuación)

Empleo aforado, falsos autónomos, plataformas y becarios

El Plan Director impulsó el refuerzo de actuaciones dirigidas a la lucha contra la economía irregular, atendiendo a los sectores en los que se viene presentando mayor fraude y a las peculiaridades de cada territorio. Durante los 23 meses de aplicación del Plan se consiguieron aforar 214.646 empleos y se recaudaron cuotas a la Seguridad Social por un importe de 1.873.570.711 euros. Los datos de empleo aforado incluyen los que, a continuación, se desglosan para falsos autónomos y falsos becarios:

Falsos autónomos

Coincidiendo con la aprobación del Plan Director, en el que se focalizaba la existencia en el mercado de trabajo de una importante bolsa de fraude en materia de falsos autónomos, la ITSS desarrolló una intensa actividad en la lucha contra esta práctica. De hecho, una de las prioridades del Plan Director era combatir el fraude de los falsos autónomos. Los resultados obtenidos durante el periodo de aplicación del Plan Director han supuesto la regularización de 39.249 falsos autónomos mediante su correcto encuadramiento en el régimen general de Seguridad Social como trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, la detección de 2.404 infracciones con propuestas de sanción y una cantidad global de 259.229.190,88 euros en concepto de liquidación de cuotas a la Seguridad Social.

En relación con los falsos autónomos en plataformas digitales y en el comercio electrónico cabe apuntar que, debido al impulso del Plan Director, se diseñó una campaña específica para su desarrollo en el año 2019, con el objetivo de analizar el correcto encuadramiento en la Seguridad Social de los trabajadores y trabajadoras que prestan servicios en estas plataformas, así como afrontar la economía irregular presente tanto en las mismas como en el comercio electrónico. Sobre esta medida solo se disponen de datos desde el inicio de la campaña. Así, en el marco de la misma se realizaron 145 inspecciones, que dieron como resultado 9.547 altas en Seguridad Social para regularizar el encuadramiento laboral de las personas trabajadoras en estos sectores de actividad; se detectaron 461 infracciones y se recuperaron, a través de liquidaciones de cuotas de la Seguridad Social, 17.059.700,15 euros.

Falsos becarios

El Plan Director estableció la necesidad de realizar una campaña para luchar contra los falsos becarios y becarias que incrementara las actuaciones programadas para detectar posibles situaciones fraudulentas, utilizando para ello los recursos de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, con el objetivo de regularizar un mayor número de situaciones fraudulentas en las que se comprueba que los becarios o becarias son en realidad personas trabajadoras por cuenta ajena. Los principales resultados del Plan Director (de agosto de 2018 a junio 2020) en este terreno fueron los siguientes: el número de becarios cuya situación se regularizó, dándoles de alta en Seguridad Social como trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, alcanzó las 1.603 personas, de las cuales 944 (el 58,9 por 100) fueron mujeres y 659 (el 41,1 por 100) hombres. Además, las infracciones constatadas ascendieron a 389 y la cantidad global recaudada en concepto de cuotas a Seguridad Social alcanzó los 6.650.060, 41 euros.

Fuente: Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

más graves del mercado laboral en la actualidad. De este modo, el objetivo principal declarado en el Plan Director era recuperar derechos laborales y mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo²⁰².

El Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020 contemplaba líneas de actuación en ámbitos que respondían a tendencias novedosas en el terreno de las relaciones laborales relacionadas con nuevas formas de organización de la actividad y del empleo, como principalmente la actuación en relación con la llamada economía de plataformas, en donde se venían ubicando una parte de los falsos autónomos, concretamente los empleados de plataformas digitales de reparto a domicilio conocidos como *riders*.

La ITSS ha llevado a cabo durante los últimos tres años actuaciones en relación con el trabajo prestado a través de plataformas digitales. Concretamente, dichas actuaciones se han desarrollado en relación con las relaciones contractuales que mantienen determinadas plataformas digitales de reparto a domicilio con sus empleados y empleadas, considerando que las mismas revisten carácter de trabajo por cuenta ajena. Esta cuestión, ha tenido también, durante los últimos tiempos, un amplio recorrido judicial hasta el definitivo pronunciamiento del Tribunal Supremo, en septiembre de 2020, en el que estableció que los Riders eran personas trabajadoras por cuenta ajena²⁰³, coincidiendo así con el criterio de la ITSS (recuadro II-12).

Sobre la base del pronunciamiento del Tribunal Supremo, se inició un proceso de diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales que desembocó en el Acuerdo que se ha mencionado²⁰⁴.

Ya en 2021, y dejando de lado el ámbito Plan Director, la ITSS puso en marcha en el mes de febrero un Plan de Actuación para regularizar la situación laboral de las personas trabajadoras del hogar, cuya primera fase concluyó el 31 de marzo. Esta primera fase de la campaña

*Determinación
de la relación contractual
de los riders: un largo
camino en el terreno
de la ITSS y en el
judicial*

*Plan de Actuación para
la regularización
de la situación laboral
de las personas
trabajadoras del hogar*

202 La estructura y contenido de este Plan se recogió en la Memoria CES 2018, apartado 2.5.1. (la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social). En cuanto al seguimiento del Plan, el mismo contemplaba que en el mes de julio de 2020 la dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social elevaría un informe final de evaluación del Plan al Consejo Rector y al Consejo General para su conocimiento y la formulación de propuestas y recomendaciones. Aunque dicho informe aún no está disponible, el Organismo Estatal ITSS ha avanzado información de los principales resultados para esta Memoria.

203 Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social en Pleno, de 25 de septiembre de 2020. Sentencia núm. 805/2020.

204 Véase el apartado 2.1.2 (Diálogo social en España) de este capítulo. Acuerdo reflejado en el Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (véase el apartado 2.3.1, Panorama normativo laboral, de este capítulo).

RECUADRO II-12. PRINCIPALES ANTECEDENTES EN LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL LABORAL DE LOS *RIDERS*

La controversia sobre si los *riders* eran trabajadores asalariados o autónomos comenzó en diciembre de 2017. Entonces la ITSS concluyó, mediante acta tras una denuncia, que los repartidores de determinada empresa en Valencia eran falsos autónomos y debían considerarse asalariados. A partir de esa acta, la ITSS emitió varias más en toda España en el mismo sentido que afectaban sobre todo a varias plataformas digitales de reparto a domicilio.

Sin embargo, el debate en torno a la determinación de la relación contractual de los *riders* no solo discurrió por el camino de la ITSS. También lo hizo por el terreno judicial, en el que no hubo tanto consenso inicialmente, en las sentencias de instancia, sobre dicha cuestión. Así, los juzgados de primera instancia se pronunciaron de manera dispar. Hubo unas sentencias que establecían que estos eran trabajadores por cuenta ajena y otras que apoyaban su condición de trabajadores autónomos.

Posteriormente, la cuestión comenzó a dilucidarse en los tribunales superiores de justicia autonómicos. Así, la mayoría de las sentencias de estos se inclinaron por concluir que los *riders* eran asalariados. Finalmente, el Tribunal Supremo se inclinó por la laboralidad de estas personas trabajadoras en septiembre de 2020.

Fuente: elaboración propia.

inspectora y de sensibilización iba dirigida a las personas empleadoras, ofreciéndoles asistencia técnica e información para que procedieran a la regularización de los salarios por debajo del SMI, así como a la correlativa regularización de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Fruto del envío de 47.749 cartas, que alertaban de irregularidades en la situación salarial o de cotización, 28.904 personas empleadas de hogar vieron actualizados sus salarios y cotizaciones a la Seguridad Social. Las regularizaciones propiciadas por la ITSS supusieron un incremento de 6,5 millones de euros al mes en salarios y de 5,5 millones de euros al mes en bases de cotización. La regularización final supuso que se adaptaran al SMI más del 60 por 100 de los casos comunicados.

El objetivo de la campaña era que la remuneración y, por consiguiente, la base de cotización de los trabajadores y trabajadoras que integran este Sistema Especial, se ajustara a la cuantía actualmente establecida del SMI. En este sentido, en el 97,5 por 100 de los casos regularizados se subió el salario declarado y solo en el 15 por 100 se redujo la jornada declarada.

La pandemia de COVID-19 que ha marcado a nivel global y en todos los ámbitos

*La ITSS ante
la crisis generada
por el COVID-19*

y sectores el año 2020, ha supuesto una paralización desde la perspectiva laboral y ha afectado también al ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Si bien surge como un problema de salud pública general, sus repercusiones

han afectado otros ámbitos, incluyendo los riesgos para la salud de los trabajadores y trabajadoras, principalmente en sectores con mayor contacto interpersonal, así como los riesgos para la salud pública en los centros de trabajo. En este sentido, la ITSS ha apuntado que el riesgo de contagio del coronavirus en las empresas forma parte de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a escala nacional e internacional.

Por otro lado, también se ha de tener en cuenta que en los casos en que dicho riesgo no deriva del propio trabajo, ni de la naturaleza de la actividad en las empresas y centros de trabajo, no se puede considerar que sea un riesgo laboral, sino que estamos ante un riesgo de que se produzca el contagio de una enfermedad infecciosa en el entorno laboral, es decir, que afecta a la salud pública en general²⁰⁵.

El impacto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 en el tejido productivo ha demandado un mayor esfuerzo de la ITSS en sus diferentes áreas de actuación, tanto en sus competencias de información y asistencia técnica, especialmente en las pymes, como en sus funciones de vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales y de Seguridad Social, sin olvidar su actividad de mediación laboral. Ello, a partir de varias disposiciones aprobadas que dotaron a la ITSS de las competencias y habilitaciones pertinentes (recuadro II-13).

Asimismo, en el contexto de la crisis originada por la pandemia, la ITSS puso en marcha en 2020 campañas específicas en diferentes ámbitos (cuadro II-34). De entre todas ellas, destaca la dirigida a la detección del fraude en los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), lanzada en el mes de julio, la cual incidía en la protección y uso responsable de los recursos públicos. Dicha campaña fue la que más número de órdenes de servicio (OOSS) finalizadas registró (51.410) y la que conllevó un mayor número de actuaciones inspectoras (57.680). Por el contrario, fue la que menos infracciones generó (33).

En el ámbito del Organismo Estatal ITSS, en 2020 se aprobó el Real Decreto 787/2020, de 1 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esta norma modificó los Estatutos del Organismo con el fin de adecuar la representación de la Administración General del Estado en el Consejo Rector del mismo a la estructura ministerial establecida en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales. Además, la disposición adicional primera de la norma establecía el plazo de un mes para la creación del órgano de coordinación para el funcionamiento del organismo autónomo Organismo Estatal ITSS (algo que

Otras novedades en el ámbito de la ITSS

205 ITSS, *Informe de riesgo grave e inminente de exposición y contagio del coronavirus*, 30 de marzo de 2020.

RECUADRO II-13. PRINCIPALES NOVEDADES NORMATIVAS PARA LA ACTUACIÓN DE LA ITSS

En marzo de 2020, la ITSS modificó su organización reorganizando sus recursos para dedicar todos los medios disponibles a la atención de la coyuntura creada por la pandemia del COVID-19 en el ámbito laboral, en colaboración con las autoridades laborales y sanitarias. La ITSS orientó a las Inspecciones Provinciales para que dedicasen preferentemente la actuación inspectora a las actividades específicas derivadas del COVID-19 en el seno de las empresas, y para que mantuviesen el resto de su actividad en relación con las actuaciones urgentes. Con tal propósito, se creó una Unidad de Gestión de la crisis sanitaria del coronavirus, cuyas funciones se dirigían a: reforzar la actuación en materia de la prevención de riesgos, proteger los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y trabajadoras que pudieran resultar ignorados o limitados como consecuencia de esta situación y coordinar y unificar criterios en los informes (potestativos para la autoridad laboral) que debe realizar la Inspección en los ERTE.

También en marzo, la ITSS estableció, con carácter de urgencia, una serie de criterios de lo que debía ser su actuación cuando desarrollara sus funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, pero también respecto de las medidas preventivas que debían adoptar los propios funcionarios para evitar el contagio del virus con ocasión de sus actuaciones en los centros de trabajo. Además, la ITSS aprovechó la ocasión para indicar las actuaciones que debían seguir las empresas en materia laboral ante el nuevo coronavirus.

Cabe asimismo hacer mención al refuerzo de los mecanismos de control de la ITSS, contemplado en el Real Decreto-ley 9/2020 (posteriormente derogado por la Ley 3/2021). Medida vigente durante el estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020 y sus prórrogas.

También, el Real Decreto-ley 15/2020 incorporó, fundamentalmente, dos relevantes medidas e introdujo asimismo algunas modificaciones de relevancia para la actividad de la Inspección. Dichas dos medidas consistían en:

- La suspensión de plazos en el ámbito de la actuación de la Inspección (disposición adicional segunda).
- La introducción de dos comportamientos empresariales sancionables, en el ámbito de las medidas de empleo: las solicitudes presentadas por la empresa que contuvieran falsedades o incorrecciones y la solicitud de medidas, en relación al empleo que no resultarán necesarias o no tuvieran conexión suficiente con la causa que las origina, cuando dicha circunstancia se deduzca de las falsedades o incorrecciones en los datos facilitados por aquellas y siempre que den lugar a la generación o percepción de prestaciones indebidas o a la aplicación de deducciones indebidas en las cuotas a la Seguridad Social (disposición final novena, apartado primero). Y ello, con la correspondiente responsabilidad empresarial directa en la devolución de las prestaciones indebidamente generadas, cuando no medie dolo o culpa del trabajador (disposición final novena, apartado segundo).

Por su parte, el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, recogía, en su artículo 7, medidas específicas aplicables a los centros de trabajo, incluyendo la adaptación de las condiciones de trabajo, la ordenación de los puestos de trabajo y la organización de los turnos, así como el correcto uso de los lugares

RECUADRO II-13. PRINCIPALES NOVEDADES NORMATIVAS PARA LA ACTUACIÓN DE LA ITSS
(continuación)

comunes, o el suministro de equipos de protección adecuados al nivel de riesgo, entre otras, y al mismo tiempo contenía una serie de previsiones que afectan a las actuaciones inspectoras para vigilar el cumplimiento de las medidas, motivo por el cual se elaboró el criterio técnico núm. 103/2020 con el fin de aclarar la habilitación contenida en esta norma, en relación con las medidas de prevención e higiene para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en los centros de trabajo²⁰⁶.

Por su parte, el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, habilitó a los funcionarios de la ITSS a vigilar y sancionar incumplimientos en las medidas de prevención del contagio por COVID-19. Así, estos iban a tener la facultad de vigilar el cumplimiento de las obligaciones exigibles en materia de higiene en los centros de trabajo, de protección personal de las personas trabajadoras y de adaptación de las condiciones de trabajo, la organización de los turnos o la ordenación de los puestos de trabajo y el uso de las zonas comunes. (Disposición final duodécima).

También, el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo introdujo algunas medidas, en el contexto de la pandemia, con incidencia en la actividad de la ITSS, entre las que destaca la relativa a que la autoridad laboral trasladará la comunicación de tránsito entre las modalidades de ERTE a la ITSS, a efectos del desarrollo de aquellas acciones de control que se determinen sobre la correcta aplicación de las exenciones en el pago de las cuotas de la Seguridad Social. La Ley 3/2021, de 12 de abril, por la que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 (procedente del mencionado Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo —al cual deroga—) mediante su disposición adicional cuarta, sobre colaboración de la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y la ITSS, mantuvo determinadas cuestiones en el ámbito de actuación de la ITSS introducidas por el citado Real Decreto-ley.

- En los supuestos en los que la entidad gestora apreciase indicios de fraude para la obtención de las prestaciones por desempleo, lo deberá comunicar a la ITSS a los efectos oportunos.
- La ITSS, en colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, incluirá, entre sus planes de actuación, la comprobación de la existencia de las causas alegadas en las solicitudes y comunicaciones de ERTE basados en las causas de los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Fuente: elaboración propia.

no ha ocurrido todavía), a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición adicional octava del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales.

206 En este contexto, se situaba también el Criterio Operativo núm. 102/2020 sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2).

CUADRO II-34. PRINCIPALES RESULTADOS EN CAMPAÑAS RELACIONADAS CON EL COVID-19 EN EL AÑO 2020

Materia	Número de OOSS finalizadas	Actuaciones	Número de infracciones	Número de requerimientos	Requerimientos AAPP
Campaña agraria	2.602	5.147	1.407	157	
Connivencia desempleo COVID-19	24.606	42.134	3.635	843	
Derechos laborales COVID-19	1.847	3.575	312	714	
ERTE	51.410	57.680	33	312	
Prevención de riesgos laborales y competencias asumidas en materia de COVID-19	11.396	26.012	493	14.521	483
Total general	91.861	134.548	5.880	16.547	483

Fuente: Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Además, cabe mencionar la modificación de la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, operada por la Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, mediante la que se ha incluido dentro del ámbito de actuación de la ITSS la vigilancia de determinados espacios en los que se alojen las personas trabajadoras.

Por otra parte, el anteriormente citado Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, mediante su disposición final cuarta vino a modificar el párrafo a) del artículo 53.1 de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social para la adecuación del procedimiento administrativo sancionador en el orden social a las posibilidades que las nuevas tecnologías permiten, a través de un procedimiento especial iniciado mediante la extensión de actas de infracción automatizadas, es decir, sin intervención directa de un funcionario actuante en su emisión y sin reducción de las garantías jurídicas de los administrados.

En el marco del Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, la ITSS fue habilitada para acceder al registro retributivo de las empresas, desde el 14 de abril de 2021.

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2020, según datos provisionales, fue de 945.416, lo que representa un volumen de ac-

Disminución del volumen total de actuaciones de la ITSS

tividad inferior al año anterior, un 10,85 por 100 menos (cuadro II-35). Así, se detuvo el aumento del volumen total de actuaciones llevadas a cabo por la ITSS iniciado en 2018. Disminuyó el número de las actuaciones en los ámbitos de prevención de riesgos laborales (un 21,53 por 100), empleo y colocación (un 25,75 por 100), extranjería (un 25,68 por 100) y Seguridad Social (un 12,58 por 100). Por el contrario, aumentaron en materia de relaciones laborales (un 19 por 100) y en el epígrafe de otras actuaciones (un 17,31 por 100).

CUADRO II-35. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL POR MATERIAS

Materia/año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Relaciones laborales	136.177	137.154	124.382	123.474	132.692	134.253	142.081	149.196	177.606
Prevención de riesgos	379.395	340.120	306.223	317.431	287.803	297.261	311.234	357.035	280.164
Empleo y colocación	18.175	19.569	20.283	21.023	14.434	12.962	13.134	12.363	9.180
Extranjería	54.899	46.834	34.660	26.156	18.988	16.511	15.220	15.794	11.738
Seguridad Social	629.665	676.155	648.120	618.934	539.096	526.233	513.757	503.326	440.016
Otras actuaciones	26.224	27.260	28.231	24.989	23.545	25.012	24.642	22.770	26.712
Total	1.244.535	1.247.092	1.161.899	1.132.007	1.016.558	1.012.232	1.020.068	1.060.484	945.416

* Datos provisionales.

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2020.

En cuanto al número de infracciones, en el año 2020 se detectaron 73.415, según datos provisionales (cuadro II-36), lo que representa un descenso de un 15,18 por 100 con respecto al año anterior. La media de infracciones recogidas en acta, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2020, fue de 86.755, siendo 2014 el año en el que más actas de infracción se produjeron, 98.801. Respecto al importe de las sanciones, en 2020 alcanzó los 244,2 millones de euros. El importe medio recaudado por sanciones, entre los años 2012 y 2020, ascendió a 301 millones de euros, siendo 2014 el año en que se obtuvo el importe más elevado por sanciones. En cuanto al número de personas trabajadoras afectadas por infracciones, en el año 2020 ascendió a un total de 529.154. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2020 se alcanzó una media de 471.423 personas trabajadores.

CUADRO II-36. EVOLUCIÓN DE LAS INFRACCIONES

Año	Infracciones en acta	Importe sanciones (millones de euros)	Trabajadores afectados por infracciones
2012	88.597	300,1	356.201
2013	89.934	321,8	367.740
2014	98.801	330	387.508
2015	87.068	310,3	533.373
2016	79.675	306	440.573
2017	85.421	279,2	515.777
2018	91.325	307,6	529.052
2019	86.559	309,2	583.429
2020*	73.415	244,2	529.154

* Datos provisionales.

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2020.

2.3.3. Actividad de la jurisdicción social

Considerable descenso en el número de asuntos judiciales resueltos

La situación de pandemia también tuvo su reflejo en la tramitación de los asuntos judiciales sociales, cuyo balance dio como resultado el mayor descenso registrado en los últimos diez años. Así, los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social resolvieron durante 2020 un total de 282.153 asuntos, lo que representa 56.955 menos que en 2019, es decir una disminución del 16,8 por 100 respecto al año anterior (cuadro II-37).

Sin embargo, es preciso destacar que, dada la atipicidad de este año, no podemos valorar aún si estas cifras rompen el cambio de tendencia observado en 2019, año que registró la primera subida en el número de asuntos judiciales resueltos tras la continua reducción que se venía observando desde 2016. Al mismo tiempo, es oportuno recordar también que durante el periodo 2012-2015 se había registrado una tendencia creciente.

En todo caso, por primera vez desde la última década, el volumen de asuntos judiciales resueltos en 2020 descendió por debajo de la cota de los trescientos mil por ejercicio. Aunque, como veremos al analizar los datos por tipo de conflicto, mientras los colectivos aumentaron hasta alcanzar los 2.162, los conflictos individuales descendieron a 214.614, al igual que los de Seguridad Social, que llegaron a 65.377 en 2020.

Considerando los asuntos resueltos por clase de resolución, en total se resolvieron por sentencia 119.259 asuntos (35.995 menos que en 2019), de los cuales 62.557 fueron favorables al trabajador y 44.238 desfavorables. Por su parte, se resolvieron por conciliación 72.283 (10.989 menos que año anterior).

CUADRO II-37. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2010-2020
(Por tipo de asunto)

Años	Total ⁽¹⁾	Conflictos colectivos ⁽¹⁾	Conflictos individuales ⁽¹⁾		Seguridad Social ⁽¹⁾
			Totales	Despidos	
2010	342.361	2.630	274.034	105.299	65.697
2011	333.201	3.076	262.977	98.775	67.148
2012	352.992	2.726	275.867	108.570	74.399
2013	354.272	2.920	276.959	119.115	74.393
2014	356.427	3.618	273.057	118.225	79.752
2015	364.356	2.934	267.794	110.092	93.628
2016	343.779	3.053	249.908	101.477	90.818
2017	334.724	2.294	243.638	97.673	88.792
2018	333.434	2.147	245.674	101.243	85.613
2019	339.108	2.031	252.753	108.698	84.324
2020	282.153	2.162	214.614	106.654	65.377

⁽¹⁾ Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».
Fuente: MITES, Estadística de Asuntos Judiciales Sociales, enero-diciembre 2020.

Cabe comenzar el análisis de los datos de 2020, partiendo del hecho ya mencionado de que si bien todos los tipos de litigios disminuyeron con respecto al año anterior, la excepción se registró en el caso de los conflictos colectivos, que aumentaron levemente (131 más que en 2019). Recordamos que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, contempla entre las excepciones a la interrupción y suspensión de plazos, los procedimientos de conflictos colectivos²⁰⁷.

Aumento de los conflictos colectivos

Si desde 2017²⁰⁸ el mayor descenso por tipo de litigio se había registrado entre los conflictos colectivos, en 2020, por el contrario, se observó un aumento del 6,5 por 100 con relación al ejercicio anterior, situándose así en los 2.162 asuntos. Para comprender este incremento de volumen en 2020, recordamos que están incluidos en este grupo los procesos por los que se tramitan las demandas que afecten a intereses de un grupo genérico de trabajadores recogidos en el artículo 153 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social, que versan, entre otros, sobre la aplicación e interpretación de una norma estatal, convenio colectivo, pactos o acuerdos de empresa, o de una decisión empresarial de carácter colectivo, así como las suspensiones y reducciones de jornada previstas en el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores que afecten a un determinado número de trabajadores.

Al igual que en años anteriores, en 2020, la mayor parte de los conflictos colectivos se resolvieron por sentencia; en total fueron 1.087, de las cuales 431 fueron favorables a los trabajadores y trabajadoras (un 2 por 100 menos que en 2019). Las sentencias desfavorables aumentaron hasta 593, lo que significa un incremento de casi un 15 por 100 respecto al año anterior.

En el caso de los conflictos colectivos resueltos por conciliación se registraron 182 asuntos, lo que significa un 21 por 100 menos que en 2019.

El volumen de conflictos individuales²⁰⁹ descendió en 2020 un 15,1 por 100, situándose en los 214.614 asuntos (38.139 menos que en 2019). Dentro de los cuales, los litigios resueltos por sentencia fueron 70.964, es decir, un 23 por 100 menos que el año anterior. Se registraron como favorables al trabajador 44.954 sentencias (un 22,7 por 100 menos que en 2019) y 15.962 desfavorables (-23,8 por 100)²¹⁰.

Conflictos individuales

Por conciliación se resolvieron 71.759 conflictos individuales, lo que representa 10.782 asuntos menos que en 2019 (un descenso del 13,1 por 100).

207 Disposición adicional segunda. Suspensión de plazos procesales.

208 Cabe recordar que desde 2011 hasta 2016 el número de conflictos colectivos resueltos (por año) se había venido situando en el umbral de los 3.000, algo que ya no viene ocurriendo en los últimos 3 ejercicios en donde este se aproxima más al umbral de los 2.000.

209 Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».

210 10.048 restantes fueron favorables en parte al trabajador.

Si analizamos ahora el objeto de la demanda, observamos que en 2020 los despidos disminuyeron casi un 2 por 100 respecto al ejercicio precedente, llegando a los 106.654 (2.044 menos que en 2019). El mayor descenso, sin embargo, se registró entre los litigios relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo²¹¹ que disminuyeron un 25 por 100 respecto a 2019, situándose en 107.960 (36.095 menos que el año anterior).

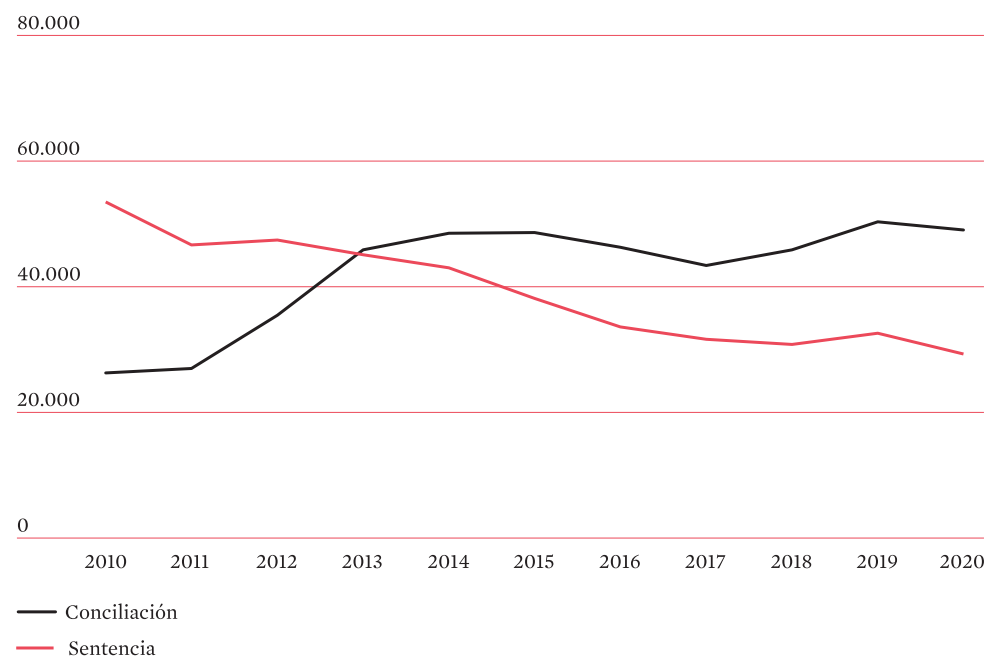
Descendieron los conflictos individuales en materia de despido

Los conflictos individuales en materia de despidos afectaron en 2020 a 115.575 personas trabajadoras, lo que representa un descenso del 1,8 por 100 respecto al año anterior²¹².

En el caso de los asuntos por despido resueltos por sentencia, el descenso ha sido continuo entre 2012 y 2018, y tras el aumento de 2019, vuelve a descender en 2020, en este caso un 10,2 por 100 respecto al ejercicio precedente, hasta alcanzar la cifra de 29.275. De las cuales 23.712 fueron favorables al trabajador y 5.563 desfavorables.

GRÁFICO II-44. ASUNTOS JUDICIALES POR DESPIDO RESUELTOS, 2010-2020

(Por clase de resolución)



Fuente: MITES, Anuario de Estadísticas.

211 Incluye «reclamaciones de cantidades» y «reclamaciones de otra índole», además de los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».

212 Dado que el conflicto individual puede afectar a un trabajador o a un grupo de ellos, el volumen de asuntos judiciales por despidos es inferior al de los trabajadores afectados.

Por lo que respecta a las conciliaciones, desde 2010 hasta 2016, se venía observando una tendencia ascendente en el número de asuntos por despido resueltos por conciliación.

Tras el descenso observado entre 2016 y 2017, vuelven a incrementarse hasta el nuevo descenso observado en 2020, con 49.005 conciliaciones en materia de despido, lo que supone un 2,6 por 100 menos que el año anterior (gráfico II-44).

En 2020 continuó la reducción de los litigios en materia de Seguridad Social observada desde 2016. Aunque el descenso fue muy superior en 2020 que en años precedentes, un 22,5 por 100 menos que en 2019 (18.947 menos que en 2019), situándose en los 65.377 asuntos. Este grupo comprende los asuntos relativos a demandas formuladas en la materia tales como afiliación, cotización, prestaciones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otros.

*Continuó el descenso
en los conflictos de
Seguridad Social*

Finalmente, de los 47.208 asuntos resueltos en 2020 por sentencia en este terreno (que representaron un 24 por 100 menos que en 2019), 17.172 fueron favorables al trabajador y 27.683 fueron desfavorables. Por conciliación se resolvieron 342 asuntos, lo que significa un 31,7 por 100 menos que el año anterior.

2.4. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.4.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

La pandemia de COVID-19, que ha marcado a nivel global y en todos los ámbitos y sectores el año 2020, ha supuesto, también, una paralización desde la perspectiva laboral, que según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), habría alcanzado alrededor del 81 por 100 de la fuerza de trabajo mundial, y ha afectado especialmente el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo (SST). Ya que, si bien surge como un problema de salud pública general, sus repercusiones han afectado otros ámbitos, incluyendo los riesgos para la salud de los trabajadores y trabajadoras, especialmente en sectores con mayor contacto interpersonal, así como los riesgos para la salud pública en los centros de trabajo.

*Panorama internacional
ante las consecuencias
del COVID-19 en la
seguridad y salud
en el trabajo*

En el ámbito internacional, han sido destacables los esfuerzos centrados en la necesidad de adoptar prácticas seguras en los lugares de trabajo, así como en resaltar el papel crucial que desempeñan los servicios de prevención en las empresas. Así, la propia OIT considera que el enfoque de la seguridad y salud en el trabajo en esta pandemia ha sido necesario para identificar aquellos trabajadores, ocupaciones y sectores con riesgo profesional de contagio donde implementar medidas de control y prevención basadas en la evaluación de riesgos.

En este sentido, los servicios de prevención han sido claves para difundir, en colaboración con las autoridades de salud pública, información sobre las medidas de prevención y protección para reducir la propagación de esta enfermedad infecciosa²¹³.

Igualmente, en este contexto, ha tenido especial importancia la colaboración entre administraciones públicas, organizaciones empresariales y organizaciones sindicales más representativas, considerando que la SST sigue siendo una inversión fundamental para proteger la salud de los trabajadores y trabajadoras, máxime cuando no solo la salud laboral está amenazada, sino la salud pública general. En estas circunstancias ha destacado la importancia de un diálogo social eficaz a todos los niveles para la adopción de medidas sostenibles y que protejan la salud física y mental de todas las personas trabajadoras, tal y como se puso de manifiesto en la Declaración conjunta

RECUADRO II-14. DIÁLOGO SOCIAL SOBRE LA SST EN TIEMPOS DE PANDEMIA

- **Los empleadores y sus organizaciones** deberían aplicar los consejos proporcionados por las autoridades nacionales y locales, incluso en lo que respecta a las disposiciones laborales, y trasladar la información importante a los trabajadores. Deberían evaluar los posibles riesgos de interrupción de la actividad empresarial; actualizar o elaborar un plan de continuidad de las operaciones que sea compatible con las directrices impartidas por las autoridades nacionales y locales para aumentar la capacidad de recuperación de la empresa y apoyar a los trabajadores y sus familias. Los empleadores deberían identificar y mitigar los riesgos para los trabajadores y otras personas relacionadas con el lugar de trabajo que se deriven del brote y promover la higiene en el lugar de trabajo. También deberían evaluar la responsabilidad de las empresas en lo que respecta a la indemnización de los trabajadores, en particular en los sectores de alto riesgo, y buscar el asesoramiento y el apoyo de las organizaciones de empleadores y las organizaciones empresariales, que pueden canalizar las preocupaciones al gobierno y elaborar medidas de política que propicien la capacidad de recuperación y la sostenibilidad de las empresas.
- **Los trabajadores y sus organizaciones** también deberían desempeñar una función importante con su participación en la toma de decisiones y en las respuestas políticas a las epidemias. A nivel del lugar de trabajo, los trabajadores y sus representantes deberían cooperar activamente con los empleadores en la aplicación de las medidas de prevención y protección. Deberían seguir estrictamente las prácticas de higiene del lugar de trabajo y adoptar un comportamiento responsable. Las organizaciones de trabajadores deberían contribuir a la prevención y a la protección de los trabajadores proporcionando información actualizada. Deberían promover la solidaridad y la no discriminación/estigmatización de los trabajadores y de las personas enfermas.

Fuente: elaboración propia en base al Informe de la OIT, *Frente a la pandemia: garantizar la seguridad y salud en el trabajo*, Ginebra, 2020.

213 Presentación para el día mundial de la seguridad y salud en el trabajo, 2020, COVID-19 de la web de OIT, <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work>

sobre la COVID-19 de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI).

La Declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo, adoptada en junio de 2019, afirmaba que «las condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente», lo cual resulta más que relevante en las circunstancias vividas en el periodo que se analiza en esta Memoria, ya que garantizar la seguridad y la salud en el trabajo resulta indispensable en la gestión de la pandemia. Por ello, la OIT ha recordado que varias disposiciones del Convenio núm. 155 y su Recomendación núm. 164 ofrecen medidas de prevención y protección para mitigar los efectos negativos en la seguridad y salud en el mundo del trabajo en circunstancias como las del COVID-19 (recuadro II-15). Sin olvidar en el esfuerzo, la necesaria adopción de un enfoque que tenga en cuenta la perspectiva de género en las políticas y estrategias de prevención de crisis²¹⁴.

En este contexto, se elaboró un informe que resaltaba, no solo las medidas de prevención destinadas a evitar y contener la enfermedad, sino también, la necesidad de adoptar otras para afrontar los problemas psicológicos que pueden derivarse del estrés y el miedo generados por las circunstancias excepcionales que conlleva la pandemia, incluyendo la inevitable incertidumbre del futuro.

Otro de los aspectos a analizar en este periodo ha sido la importancia de las nuevas tecnologías, cuyo protagonismo ha sido especialmente destacable en el ámbito laboral. En este marco se ha centrado el estudio presentado en 2020 sobre las conductas agresivas que pueden producirse a través de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), conocidas como ciberacoso. En dicho informe, la OIT recuerda que el Convenio 190, al que España inició su proceso de ratificación en marzo de 2020, ya recogía el acoso y la violencia en el trabajo²¹⁵. El estudio, además, indaga sobre el debate relativo a la naturaleza problemática del ciberacoso en el trabajo y sobre si la normativa de varios países puede resultar adecuada para hacer frente a estos comportamientos.

Si bien el incremento de la difusión de las TIC en el mundo del trabajo puede elevar el peligro de que se produzcan estos comportamientos, es preciso destacar, a

*Las nuevas tecnologías
en este contexto:
el ciberacoso*

214 La Recomendación de la OIT sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la capacidad de recuperación (núm. 205) reconoce que las crisis afectan de manera diferente a las mujeres y a los hombres e insta a los Estados miembros a que apliquen una perspectiva de género en todas las actividades de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la prevención y la respuesta a la crisis como parte de estrategias coherentes y globales para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia (artículo 8.g).

215 Con arreglo al Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190), «la expresión “violencia y acoso” en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género» (art. 1).

RECUADRO II-15. MEDIDAS DEL CONVENIO 155 Y LA RECOMENDACIÓN 164, SOBRE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES, APLICABLES A LA PANDEMIA

- Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores y que los agentes y las sustancias químicos, físicos y biológicos que estén bajo su control no entrañan riesgos para la salud cuando se toman medidas de protección adecuadas. Cuando sea necesario, los empleadores deberán suministrar ropas y equipos de protección apropiados a fin de prevenir, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos de accidentes o de efectos perjudiciales para la salud (Convenio núm. 155, art. 16).
- Las ropas y los equipos de protección adecuados deberán proporcionarse sin ningún coste para el trabajador (Recomendación núm. 164, párrafo 10. e).
- Los empleadores deberán prever, cuando sea necesario, medidas para hacer frente a situaciones de urgencia y a accidentes, incluidos medios adecuados para la administración de primeros auxilios (Convenio núm. 155, art. 18).
- Los empleadores también deben asegurar que los trabajadores y sus representantes son consultados, reciben información y una formación adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) (Convenio núm. 155, art. 19).
- Los trabajadores y sus representantes tienen derecho a recibir información y formación adecuadas sobre la SST. Asimismo, deben estar facultados para informarse y ser consultados por el empleador sobre todos los aspectos de la SST relacionados con su trabajo. Todo trabajador tiene derecho a interrumpir una situación de trabajo si cree, por motivos razonables, que esta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud, sin sufrir consecuencias injustificadas (Convenio núm. 155, art. 13).
- En tales casos, el trabajador informará de inmediato a su superior jerárquico directo; mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuere necesario, no podrá exigir de los trabajadores que reanuden una situación de trabajo en donde exista con carácter continuo un peligro grave e inminente para su vida o su salud [Convenio núm. 155, art. 19.f)].
- Los trabajadores y sus representantes deben cooperar con el empleador en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo (Convenio núm. 155, art. 19). Ello debería incluir: velar, dentro de límites razonables, por su propia seguridad y por la de otras personas a quienes puedan afectar sus actos u omisiones en el trabajo; cumplir las instrucciones dadas para garantizar su propia seguridad y salud, así como las de otras personas, y observar los procedimientos de seguridad e higiene; utilizar correctamente los dispositivos de seguridad y el equipo de protección, y no hacerlos inoperantes; informar inmediatamente a su superior jerárquico directo de cualquier situación que, a su juicio, pueda entrañar un riesgo que ellos mismos no puedan remediar; e informar acerca de todo accidente o daño para la salud que sobrevenga durante el trabajo o en relación con este (Recomendación núm. 164, párrafo 16).

Fuente: elaboración propia en base al Informe de la OIT (2020), *Frente a la pandemia: garantizar la seguridad y salud en el trabajo*, cit.

RECUADRO II-16. MEDIDAS DIRIGIDAS A LOS INTERLOCUTORES SOCIALES SOBRE CIBERACOSO

- En los convenios colectivos se podría regular la recogida y el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y el uso de las herramientas de las TIC para la gestión de la fuerza de trabajo a fin de asegurar que ello no dé lugar a conductas inaceptables, impulsadas, por ejemplo, por el desentendimiento emocional de los supervisores, directivos, empleadores y terceros.
- En los convenios colectivos se podría incluir a los supervisores, a los directivos y, en lo posible, a los empleadores en el alcance de las disposiciones contra conductas inaceptables en el mundo del trabajo, incluidas las ejercidas a través de las TIC.
- En los convenios colectivos se podría incluir disposiciones que traten del hostigamiento y el acoso, incluido el ciberacoso, en el mundo del trabajo.

Fuente: OIT, «Actualización de las necesidades del sistema»: mejora de la protección frente al ciberacoso y a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo posibilitados por las TIC, febrero 2020.

su vez, que los riesgos psicosociales en el trabajo relacionados con fenómenos como el hostigamiento y el acoso pueden producirse con independencia del medio a través del cual se manifiesten o propaguen. Aunque no guarde relación causal directa con la incorporación de las nuevas tecnologías en el trabajo, es evidente que los medios tecnológicos constituyen una nueva vía que puede o no acompañar a sus manifestaciones más tradicionales.

En el ámbito de la Unión Europea es preciso comenzar destacando la importancia del debate sobre la renovación del Marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020 ante la inminencia de su límite temporal, que ya se puso de manifiesto en 2019²¹⁶. Por su parte, el Comité Consultivo de SST de la Comisión Europea había publicado en junio de 2019 un documento que sirvió de impulso para que el Consejo se planteara las bases de la futura «Estrategia Europea en SST 2021-2027»²¹⁷, dando como resultado un documento sobre conclusiones en la materia²¹⁸. En este documento, el Consejo instaba a tomar medidas (acompañadas del respaldo normativo correspondiente) en cinco campos concretos de la SST:

Principales iniciativas en la Unión Europea

1. Nuevas formas de trabajo (digitalización, formas atípicas de empleo y otros).
2. Pymes y microempresas (facilitar la aplicación de la normativa y reducir las cargas administrativas).

216 Véase Memoria CES 2019, capítulo II, apartado 2.4.

217 ACSH, *Towards better health and safety in the workplace— Opinion on Future Priorities of EU OSH Policy* (Doc.1048/19), 4.06.2019.

218 Consejo de la Unión Europea, 2019. «Un nuevo marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020: mejorar la aplicación de la salud y la seguridad en el trabajo en la UE» (14942/19), 10/12/2019.

3. Enfermedades profesionales (con especial atención al cáncer de origen laboral).
4. Desafíos de los riesgos psicosociales y de los trastornos musculoesqueléticos.
5. Dimensión de género (con especial atención al acoso laboral).

A este planteamiento cabe añadir la iniciativa lanzada a lo largo de 2020 de consulta sobre este Marco Estratégico, con el objetivo de mantener y mejorar los estándares de salud y seguridad para los trabajadores y trabajadoras de la Unión Europea, considerando las nuevas circunstancias y sus consecuencias. Se pretendía así, identificar objetivos clave para animar a los países de la Unión Europea y a las partes interesadas a trabajar juntos en prioridades comunes sobre el futuro Marco estratégico de la Unión Europea sobre salud y seguridad en el trabajo (2021-2027).

En todo caso, y hasta que no se logre aprobar la nueva Estrategia, se planteó la prolongación de su vigencia durante 2021.

Por otro lado, en el contexto europeo de lucha contra la pandemia, es destacable a

*El contexto europeo
de la pandemia
en el ámbito de la salud
laboral*

lo largo de 2020 el esfuerzo por parte de todos los medios y organismos dependientes de la Unión Europea, ante una situación sin precedentes que comenzaba destacando las dificultades relacionadas con la disponibilidad de los equipos de protección individual (EPI), especialmente en el caso de los trabajadores y trabajadoras que se encontraron

en primera fila de lucha contra la enfermedad.

Así se reflejó también en distintos informes realizados en 2020 sobre la pandemia en el entorno laboral, destacando el elaborado por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades (ECDC) sobre los brotes de COVID-19 notificados en el entorno laboral. En el mismo se concluía que la exposición más común se relacionaba con la falta de distanciamiento físico, particularmente en ambientes interiores. Señalaba como factores asociados con la transmisión, el contacto directo con clientes en sectores como el transporte y el comercio minorista, la falta de acceso a instalaciones para el lavado de manos, así como las condiciones de vivienda de las personas trabajadoras temporales o migrantes. Igualmente, constataba el gran número de transmisiones en los sectores de envasado y procesamiento de alimentos, en fábricas y manufacturas, y en entornos de oficina. Concluía afirmando la necesidad de dar una mayor relevancia a las pruebas de COVID-19 en los entornos de trabajo, combinado con políticas sólidas y estrictas dirigidas a asegurar el distanciamiento físico, la higiene y limpieza, así como el uso adecuado de los EPI.

Por su parte, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), presentó un informe en 2020 que incluía un análisis sobre cómo la crisis del COVID-19 ha repercutido en el ámbito de la prevención en las condiciones laborales y la calidad del empleo. Por lo que respecta a la SST, afirmaba que aproximadamente el 44 por 100 de todos los empleados de la UE-27 que participaban en la

encuesta realizada declaró creer estar en riesgo de contraer la enfermedad debido a su trabajo. Entre las cuestiones formuladas, se preguntaba a los participantes por la necesidad de usar en su trabajo equipo de protección individual (EPI) para prevenir la propagación de la enfermedad. El 53 por 100 de los encuestados (55 por 100 de mujeres y 51 por 100 de hombres) declaró estar obligados a usar EPI para evitar la propagación, observando las diferencias por sectores de actividad²¹⁹.

Cabe destacar la actividad de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA, por sus siglas en inglés) a través de iniciativas como la adoptada en 2020 para abordar los desafíos relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo vinculados a la pandemia. Así, en abril de 2020 presentó la guía sobre la vuelta al trabajo tras el confinamiento con el objetivo de informar, especialmente a los empresarios, sobre cómo planificar el retorno progresivo al trabajo protegiendo la seguridad y la salud de los trabajadores.

*Principales iniciativas
de la Agencia Europea
para la Seguridad
y la Salud en el Trabajo*

Por otra parte, la Agencia también ha centrado parte de los esfuerzos en 2020 en otros aspectos, como es el de los trastornos musculoesqueléticos (TME), uno de los trastornos más frecuentes en el ámbito laboral. En este contexto se enmarca el proyecto que ha desarrollado sobre «Revisión de la investigación, la política y la práctica sobre prevención de los trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo». El documento contiene recomendaciones para todos los actores implicados en la prevención de estos riesgos, destacando la necesidad de llevar a cabo acciones preventivas eficaces centradas en las personas, en los centros de trabajo y en las políticas públicas. Asimismo, hace especial hincapié en las personas trabajadoras de los servicios esenciales que se enfrentan a un trabajo físicamente exigente, y que pueden tener que afrontar una duración mayor de la jornada laboral, una carga adicional de trabajo y una alta presión debido al mayor número de trabajadores ausentes, lo que puede aumentar el riesgo de trastornos musculoesqueléticos. Además, el estrés y la fatiga que surgen de estas situaciones pueden aumentar el riesgo de accidentes y lesiones. Igualmente, advertía sobre los riesgos en las personas que trabajan desde su hogar, ya que, a menudo, no cumplen las mismas normas de salud y seguridad que los lugares de trabajo oficiales.

Otro de los informes publicados en 2020 por la Agencia Europea resumía los resultados de un gran proyecto destinado a hacer frente a la exposición a agentes biológicos en el lugar de trabajo y los consiguientes efectos en la salud. Si bien la investigación se llevó a cabo con anterioridad a la pandemia de COVID-19, las conclusiones del proyecto resultan pertinentes considerando el contexto actual. La exposición a agentes biológicos en el lugar de trabajo está muy extendida y a la vez ligada a un gran

219 Así, por ejemplo, variaba de solo el 24 por 100 de los que trabajan en la construcción, al 78 por 100 del ámbito de los empleos en asistencia sanitaria.

número de problemas de salud, como las enfermedades infecciosas, las alergias y el cáncer. Se calcula que solo en la Unión Europea mueren cada año unas 5.000 personas trabajadoras como resultado de enfermedades infecciosas de origen laboral. Por lo que, a través de este informe, se pretendía también sensibilizar sobre esta problemática y ofrecer información con el objeto de apoyar los esfuerzos destinados a establecer medidas preventivas eficaces.

Al igual que se ha hecho en el ámbito internacional en el marco de las nuevas tecnologías, uno de los trabajos iniciados a lo largo de este año por la Agencia europea ha sido un proyecto (2020-2022) para facilitar información sobre políticas, prevención y prácticas relacionadas con los retos y las oportunidades de la inteligencia artificial (IA)²²⁰ en el contexto de la seguridad y salud en el trabajo.

Así, destacaba, entre sus beneficios, cómo la automatización de tareas mediante robots puede evitar que los trabajadores y trabajadoras tengan que exponerse a situaciones peligrosas, además de facilitar el acceso al empleo a las personas de más edad o con discapacidad. Igualmente, facilita la aparición de nuevas formas de supervisión y de gestión de los trabajadores, basadas en la recogida de grandes cantidades de datos en tiempo real, que pueden ofrecer una oportunidad para mejorar la vigilancia de la SST, reducir la exposición a varios factores de riesgo y facilitar advertencias tempranas de estrés, problemas de salud y fatiga. Asimismo, las tecnologías móviles digitales y la conectividad generalizada ofrecen la oportunidad de mejorar la flexibilidad y el equilibrio entre vida personal y laboral.

Sin embargo, entre sus efectos negativos se señalaba que también podrían implicar un aumento de la demanda de disponibilidad permanente, horarios de trabajo irregulares, límites difusos entre el trabajo y la vida privada y formas precarias de trabajo. Igualmente, la intensificación del trabajo por su dependencia de algoritmos que, en ocasiones, pueden alejarse de los criterios de adaptación del trabajo a la persona, podría ir en detrimento de la seguridad y salud laboral.

Respecto al trabajo en plataformas digitales concluía la Agencia que en la mayoría de los Estados miembros, la aplicación de la legislación sobre SST depende de una relación laboral, que resulta más difícil de establecer considerando aspectos frecuentes en dichas plataformas, como la triangularidad de las partes implicadas y la temporalidad, informalidad, autonomía y movilidad del trabajo.

Las últimas conclusiones extraídas de la tercera Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-3), y publicadas en 2020, muestran un cambio respecto a la encuesta anterior realizada en 2014,

Efectos de la inteligencia artificial en la SST

Resultados de la encuesta ESENER-3 y los TME y riesgos psicosociales

²²⁰ El proyecto de legislación sobre inteligencia artificial ha sido presentado el 21 de abril de 2021 por la Comisión Europea.

al apreciarse un ligero descenso del número de empresas que han adoptado medidas para prevenir los trastornos musculoesqueléticos²²¹. La prevención de los TME relacionados con el trabajo se ha establecido como prioridad de trabajo para la EU-OSHA, tal y como ya hemos referido, e igualmente se incluía en el Marco Estratégico de la Unión Europea para la Seguridad y la Salud en el trabajo (SST) 2014-2020. De hecho, la prevención de los TME relacionados con el trabajo ha sido contemplada de manera preferente en todas las Estrategias de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Unión Europea desde 2002, considerando que este tipo de trastornos no solo constituyen un reto para la salud laboral, sino también un reto para la salud pública global.

Los TME provocan también enfermedades profesionales más comunes en algunos Estados miembros, como Francia, Italia y España. A pesar de las diferencias entre los países, se observaba en general una mayor proporción de mujeres que de hombres y de personas mayores que de jóvenes entre el total de casos de enfermedades profesionales reconocidas relacionadas con los TME.

Los resultados revelan, además, que junto con este tipo de trastorno, los riesgos psicosociales son los problemas más mencionados por la población encuestada. En concreto, los tres riesgos a los que se alude con más frecuencia son: los movimientos repetitivos de las manos o de los brazos, permanecer en posición sentada durante un periodo prolongado y tener que tratar, entre otros, con clientes, pacientes o alumnos difíciles.

En el caso de España, los resultados muestran que los factores de riesgos más señalados por las empresas españolas son los ergonómicos y los riesgos psicosociales²²². Los riesgos que han aumentado en comparación con los resultados de 2014, son «el trato con clientes, pacientes o alumnos difíciles» y los movimientos repetitivos de mano o brazo. En cuanto a las dificultades que más señalaron las empresas españolas en la gestión de riesgos laborales de sus centros de trabajo fueron la falta de tiempo o personal y la complejidad de los requisitos legales.

Por otro lado, en la edición de la ESENER 2019 se incluyó un nuevo apartado sobre digitalización, lo que ha permitido observar, por ejemplo, que solo el 24 por 100 de los lugares de trabajo que utilizan tecnologías digitales declara haber analizado las posibles repercusiones que dichas tecnologías tienen en la seguridad y la salud de sus trabajadores y trabajadoras.

Finalmente, cabe señalar entre los aspectos preocupantes en relación con la SST, que más de un tercio de las empresas de la Unión Europea declaran que la plantilla no

221 La Agencia Europea define los trastornos musculoesqueléticos de origen laboral como alteraciones de estructuras corporales como los músculos, articulaciones, tendones, ligamentos, nervios, huesos y el sistema circulatorio, causadas o agravadas fundamentalmente por el trabajo y el entorno en el que este se desarrolla.

222 En concreto se refieren a: largos periodos en posición sentada (72,8 por 100), movimientos repetitivos de mano o brazo (72,2 por 100), levantar o mover personas o cargas (60,7 por 100), y el trato con clientes, pacientes o alumnos difíciles (60 por 100).

cuenta con ninguna forma de representación sindical, e igualmente, más de un tercio indica la falta de tiempo o de personal como obstáculo para gestionar la SST. Entre 2014 y 2019, el porcentaje de empresas que declararon haber recibido la visita de la Inspección de Trabajo en los tres años precedentes se redujo en casi todos los países.

Entre las principales novedades normativas europeas aprobadas en 2020, cabe comenzar citando la Directiva (UE) 2020/739 de la Comisión, de 3 de junio de 2020, por

*Novedades normativas
en la Unión Europea*

la que se modifica el anexo III de la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la inclusión del SARS-CoV-2 en la lista de agentes biológicos que son patógenos humanos conocidos, clasificándolo

como patógeno humano del grupo de riesgo 3. Cabe recordar, a este respecto, que la Directiva (UE) 2019/1833 ya había modificado el anexo III de la Directiva 2000/54/CE, lo que se tradujo, en particular, en la adición de un gran número de agentes biológicos, entre ellos el coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV) y el coronavirus del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV). Igualmente, modificó los anexos V y VI de la Directiva 2000/54/CE, que establecían las medidas y los niveles de contención para los laboratorios, las instalaciones destinadas a animales y la industria.

A través de la Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión, de 13 de marzo de 2020, relativa a la evaluación de la conformidad y los procedimientos de vigilancia del mercado en el contexto de la amenaza que representa el COVID-19, la Comisión invitaba a todos los agentes económicos de toda la cadena de suministro, organismos notificados y autoridades de vigilancia del mercado a poner en marcha todas las medidas a su disposición para apoyar los esfuerzos destinados a garantizar el suministro de equipos de protección individual (EPI) y productos sanitarios en todo el mercado de la Unión Europea.

En este mismo contexto de pandemia, se elaboraron una serie de Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores y trabajadoras durante el brote de COVID-19, publicadas el 30 de marzo de 2020, que respondían a la petición del Parlamento Europeo sobre la protección de los trabajadores transfronterizos y temporeros, que pueden estar expuestos a condiciones de trabajo precarias. Por ello, el 16 de julio de 2020 la Comisión Europea presentó una comunicación dirigida a las autoridades nacionales, a las inspecciones de trabajo y a los interlocutores sociales que recogía directrices destinadas a garantizar la protección de las y los trabajadores temporeros transfronterizos en el contexto de la pandemia, definiendo las pautas para garantizar los derechos, la salud y la seguridad de los trabajadores y trabajadoras de temporada que cada año ayudan a mantener sectores vitales de la economía de la Unión Europea, como el sector agroalimentario.

Finalmente, y en el ámbito de la normativa más específica cabe destacar el Reglamento (UE) núm. 2020/878 de la Comisión, de 18 de junio de 2020, por el que

se modifica el anexo II del Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH). En este mismo contexto se aprobó el Reglamento (UE) núm. 2020/1149 de la Comisión, de 3 de agosto de 2020, que modifica, por lo que respecta a los diisocianatos, el anexo XVII del Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH). Con ello se establece, entre otras, la obligación de formación para el uso de diisocianatos antes de utilizar las sustancias o las mezclas, si bien se establece un periodo transitorio de tres años a fin de que las personas trabajadoras afectadas puedan recibir la formación necesaria.

Igualmente, se aprobó el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1435 de la Comisión de 9 de octubre de 2020 sobre la obligación impuesta a los solicitantes de registros de que actualicen estos con arreglo al Reglamento (CE) núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH).

Finalmente, desde diciembre de 2020 la Comisión ha lanzado una serie de consultas a los interlocutores sociales con el objetivo de elaborar propuestas jurídicas para seguir reduciendo la exposición de los trabajadores y trabajadoras a sustancias químicas peligrosas, incluido el amianto. Igualmente, y en relación al seguimiento de las modificaciones y ampliación sobre cancerígenos, se ha lanzado para su consideración la cuarta Modificación sobre agentes cancerígenos.

En 2020 se cumplieron veinticinco años del proceso de modernización del marco jurídico de la prevención de riesgos laborales en España, impulsado desde la aprobación de la Ley 31/1995, de Prevención de riesgos laborales, y que supuso una transformación en profundidad de la normativa hasta entonces vigente²²³, en línea también con los criterios internacionales y europeos que se habían ido plasmando tanto en convenios de la OIT, como el 155 y el 161, como en las directivas comunitarias, principalmente la Directiva 89/391/CEE («Directiva marco»). Todo ello, que fue acompañado, también, de un largo camino de diálogo social, supuso el principio de un proceso de cambio cultural que ha ido priorizando la sensibilidad preventiva y que aún deja espacio para la mejora. Cabe recordar que en la actualidad, sobre la reforma de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, se ha abordado un cambio para adaptar la disposición adicional quinta de esta Ley a los requerimientos del Tribunal de Cuentas respecto a la Fundación Estatal de Prevención de Riesgos Laborales, con el fin de adoptar plenamente los criterios de Fundación del sector público estatal, y la introducción de los

*25 años de cultura
de la prevención
en España*

223 La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT) de 1971.

aspectos que tienen que ver con el marco estatal de división de competencias entre comunidades autónomas y Estado.

En este largo proceso, ha sido de gran ayuda la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo la segunda de las Estrategias adoptadas, en este caso para el periodo (2015-2020), y sobre cuyo relevo se está trabajando y debatiendo, especialmente, para fijar los nuevos aspectos de interés, así como sobre la evaluación de la misma. En febrero de 2021 se decidió prorrogar el marco estratégico existente hasta que no se complete el diseño de la nueva Estrategia. Al igual que el resto de Estados miembros de la Unión Europea, la Estrategia española está basada en la comunitaria, por lo tanto, los trabajos de elaboración de la futura estrategia europea permitirán prever las principales líneas que orientarán nuestra política nacional en la materia, además de continuar trabajando en la transposición de la normativa comunitaria pertinente.

En este contexto se enmarca el Informe sobre el Estado de la Seguridad y la Salud en el Trabajo que presentó el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) en 2020²²⁴. El estudio muestra que en España ha mejorado notablemente la calidad y la cantidad de la información disponible sobre morbilidad laboral en los últimos años. En base a esta información se abordó también, mediante un enfoque epidemiológico, un estudio descriptivo basándose en los partes notificados para ampliar el conocimiento sobre las patologías comunicadas y establecer perfiles de actividades con mayores incidencias. Las patologías más frecuentemente notificadas fueron los trastornos musculoesqueléticos (más del 60 por 100 de los procesos), las enfermedades de la piel (8,6 por 100) y las neuropatías (5,6 por 100)²²⁵.

Continuando en el marco estratégico, el INSST encargó a las principales Asociaciones de Servicios de Prevención la realización de dos estudios: uno relativo a la actuación de los Servicios de Prevención Ajenos (SPA) basado en las memorias anuales presentadas por los mismos, y otro sobre un análisis del marco jurídico en el que se desarrolla la actuación de los SPA. Como se deriva de las conclusiones de ambos estudios, es importante intensificar la ejecución efectiva de todas las actividades preventivas y el incremento de su periodicidad. En concreto, afirma la necesidad de reforzar la realización de las evaluaciones iniciales y periódicas de riesgos, las planificaciones de actividades preventivas, así como las actuaciones de seguimiento de las actividades planificadas, como herramientas clave para la eliminación, reducción y control de los riesgos en las empresas.

*Iniciativas
en el contexto
de la pandemia*

Ante la situación de pandemia, el INSST ha colaborado con el Ministerio de Sanidad, junto con otras entidades de los ámbitos de la salud y prevención de riesgos laborales, en la elaboración del procedimiento de actuación para los

²²⁴ Los datos de este informe corresponden al año 2018.

²²⁵ Desde 2011 se notifican ese tipo de contingencias al sistema de comunicación de patologías no traumáticas causadas por el trabajo (PANOTRATSS).

servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al nuevo coronavirus, donde la intervención de las empresas, a través de los servicios de prevención, está siendo crucial adaptando su actividad con recomendaciones y medidas actualizadas de prevención.

Igualmente, considerando el protagonismo que ha tenido el trabajo a distancia a lo largo de 2020, se han elaborado diversos trabajos advirtiendo de la necesidad de controlar los riesgos que conlleva, tal y como recoge el trabajo del INSST sobre Prevención de riesgos psicosociales en situación de trabajo a distancia debida al COVID-19. Entre los riesgos que suponen las nuevas tecnologías se destacan el aislamiento social, la ausencia de horarios, la cantidad y complejidad de la información a procesar, los TME y los problemas de conciliación de la vida familiar-laboral, entre otros. Por otro lado, se observa que únicamente el 2,9 por 100 de los participantes se puede considerar *e-workers*, un dato muy por debajo de la media europea, que se sitúa en el 9 por 100²²⁶. Igualmente se elaboró un documento sobre orientaciones ergonómicas para trabajos a distancia con ordenador debido al COVID-19.

Por su parte, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España creó una Unidad de Gestión específica para abordar el impacto del COVID-19 en el mundo del trabajo, cuyo objetivo es reforzar la actuación en materia de la prevención de riesgos, proteger los derechos individuales y colectivos de las personas trabajadoras que pudieran resultar ignorados o limitados a consecuencia de esta situación, y coordinar y unificar criterios en los informes que deben realizar los inspectores como consecuencia de los expedientes de regulación temporal de empleo²²⁷.

En el contexto de la pandemia, cabe recordar el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptaban determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, ya que priorizaron el trabajo a distancia, con el objetivo de garantizar que la actividad empresarial y las relaciones de trabajo se desarrollara con cierta normalidad hasta que se normalizase la situación de excepcionalidad sanitaria.

En esta línea, el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, tenía por objeto establecer las medidas urgentes necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria, así como prevenir posibles rebrotes. Así, el artículo 7 de la citada disposición recogía medidas específicas aplicables a los centros de trabajo,

*Principales novedades
normativas*

226 Los datos corresponden a 2017.

227 Véase Memoria CES 2020, capítulo II, apartado 2.3.2.

incluyendo la adaptación de las condiciones de trabajo, la ordenación de los puestos de trabajo y la organización de los turnos, así como el correcto uso de los lugares comunes, o el suministro de equipos de protección adecuados al nivel de riesgo, entre otras. Al mismo tiempo, contiene una serie de previsiones que afectan a las actuaciones inspectoras para vigilar el cumplimiento de las medidas, motivo por el cual se elaboró el criterio técnico núm. 103/2020 con el fin de aclarar la habilitación contenida en esta norma, en relación con las medidas de prevención e higiene para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en los centros de trabajo²²⁸.

Por su parte, la Resolución de 25 de septiembre de 2020, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, ampliaba, como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, las actividades preventivas de la Seguridad Social previstas en la Resolución de 28 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se establece el Plan general de actividades preventivas de la Seguridad Social a aplicar por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en la planificación de sus actividades para el año 2019.

En este contexto COVID, cabe citar la Orden TES/1180/2020, de 4 de diciembre, por la que se adapta en función del progreso técnico el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. Mediante esta norma se llevó a cabo una modificación de la clasificación de los agentes biológicos contenida en el anexo II del Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, con objeto de incluir un gran número de agentes biológicos, entre ellos el coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV) y el coronavirus del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV)²²⁹.

Por otro lado, cabe resaltar que, para el sector sanitario y sociosanitario el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, consideró como contingencia profesional derivada de accidente de trabajo las enfermedades padecidas por el personal que presta servicios en centros sanitarios y sociosanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS-CoV-2, de manera que las prestaciones de Seguridad Social que cause dicho personal en tales casos se considerarán derivadas de dicha contingencia. Posteriormente, el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, estableció que este personal que, en el ejercicio de su profesión, durante la prestación de servicios sanitarios o socio-sanitarios, hubiese contraído el virus, tendrá las mismas prestaciones que el sistema de la Seguridad Social otorga a las personas que se ven afectadas por una enfermedad profesional²³⁰.

228 Véase Memoria CES 2020, capítulo II, apartado 2.3.2.

229 Recordamos que esta norma deriva, a su vez, de la necesidad de transponer la citada Directiva UE 2019/1833 por la que se modifican los anexos I, III, V y VI de la Directiva UE 2000/54 que incluye como una de las modificaciones más importantes la del anexo III con objeto de incluir un gran número de agentes biológicos, entre ellos el denominado coronavirus del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2).

230 Este Real Decreto-ley (disposición adicional tercera), además, extendió la protección por contingencias profesionales al personal sanitario de la inspección médica de los Servicios Públicos de Salud y

Ya a principios de 2021, cabe destacar el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. El examen del marco normativo vigente nos muestra la inexistencia de una estrategia en materia de PRL asociada a la desigualdad de género. No obstante, a través de la jurisprudencia se empieza a vislumbrar una incipiente integración de la perspectiva de género en diferentes parcelas jurídicas²³¹.

Con relación al mencionado trabajo a distancia, cabe mencionar el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, que parte del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, el cual tenía entre sus objetivos dar más seguridad a las personas teletrabajadoras por cuenta ajena en la Unión Europea, cuya protección global debía ser equiparable a la de aquellas personas trabajadoras que ejercen sus actividades en los locales de la empresa.

Por su parte, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 establece en su disposición adicional centésima vigésima séptima la suspensión del sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral, por la que se suspende la aplicación del sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral, prevista en el Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo, para las cotizaciones que se generen durante el año 2021.

Como normas más específicas, cabe destacar el Real Decreto 542/2020, de 26 de mayo, por el que se modifican y derogan diferentes disposiciones en materia de calidad y seguridad industrial. Esta disposición modifica varios reglamentos de seguridad industrial y calidad, en especial con las homologaciones de productos, inspecciones o verificaciones de instalaciones, y acreditación de materiales.

El Real Decreto 1154/2020, de 22 de diciembre, que modifica el Real Decreto 665/1997, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo. Esta modificación supone la transposición de la Directiva 2017/2398, del Parlamento Europeo y del Consejo, actualizando su anexo I con la adición de trabajos con potencial exposición al polvo respirable de sílice cristalina generado en un proceso de trabajo. Aunque la aprobación de esta norma se produce tras varias llamadas de atención por parte de la Unión Europea, se trata de un paso

Otras normas que han afectado a la SST en 2020

Novedades normativas específicas

del Instituto Nacional de la Seguridad Social y al personal sanitario de Sanidad Marítima que preste servicios en el Instituto Social de la Marina.

231 STS 416/2020, de 29 de enero de 2020. STSJ Canarias de 2 de julio de 2019. En esta resolución se abordan cuestiones relativas a la salud y seguridad de las trabajadoras del servicio de limpieza de habitaciones de un hotel. La ITSS tramitó expediente sancionador contra la empresa por la comisión de una infracción grave «por no haber llevado a cabo una evaluación ergonómica de las condiciones de trabajo específicas de las trabajadoras del Departamento de Pisos».

importante que amplía el número de sustancias consideradas cancerígenas en el trabajo y modifica los valores límite de exposición profesional.

Finalmente, cabe mencionar el Real Decreto 618/2020, de 30 de junio, por el que se establecen mejoras en las condiciones de trabajo en el sector pesquero y el Real Decreto 550/2020, de 2 de junio, por el que se determina las condiciones de seguridad de las actividades de buceo profesional.

2.4.2. Evolución de la siniestralidad laboral

En 2020 tuvo lugar el último año de la vigencia inicial de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 (prorrogada para el año 2021), y de su último Plan de Acción, como los instrumentos vertebradores que marcan los objetivos, las prioridades y las medidas de acción de la política preventiva en España. Ese final de etapa de una Estrategia diseñada en un contexto bien diferente del actual coincidió en el tiempo con una profunda caída de la actividad económica y del empleo consecuencia de la crisis sanitaria y de las medidas de limitación y contención para reducir la transmisión de la enfermedad COVID-19, así como también con una menor actividad laboral derivada de las medidas extraordinarias y temporales de protección del empleo canalizadas a través del mecanismo de los ERTE.

Las sucesivas olas de emergencia epidemiológica y la reaparición de las medidas de contención tras la desescalada inicial, con una recurrencia asimétrica por territorios y

*Disminuyó
la siniestralidad laboral
en el contexto de la crisis
por COVID-19*

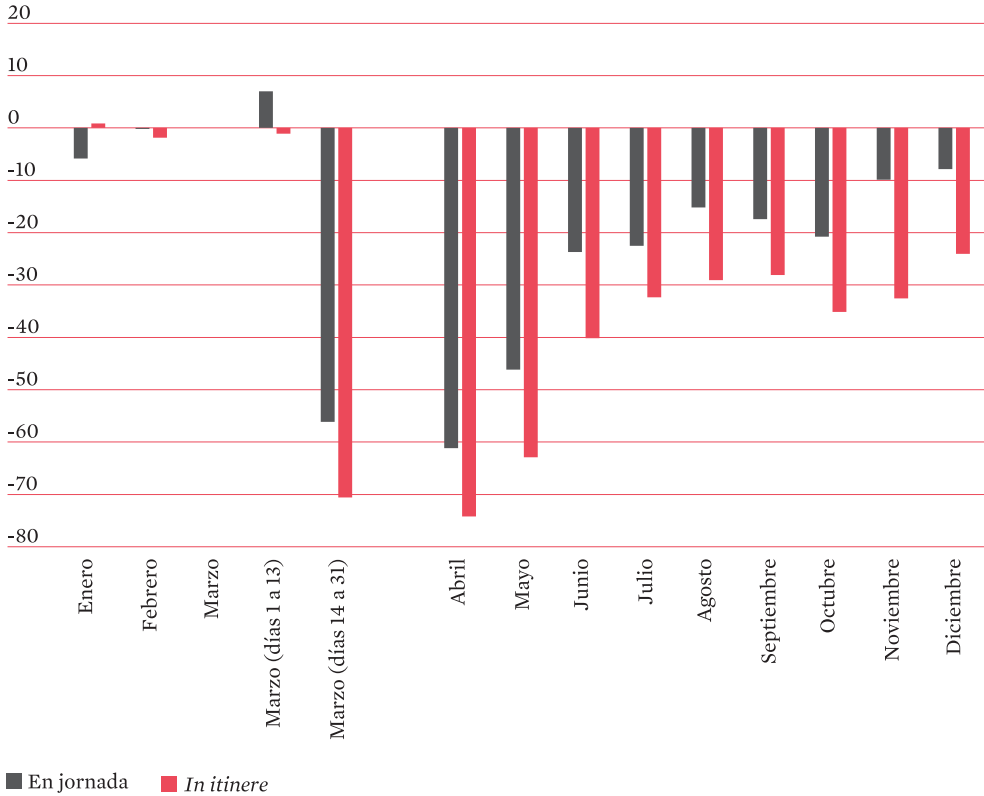
actividades, prolongaron esta situación durante casi todo 2020 y los primeros meses de 2021. En ese contexto tuvo lugar una visible disminución de la siniestralidad laboral, que marcó un año atípico también en este terreno, reducción más pronunciada durante los meses de marzo (inmediatamente después de la declaración del estado de

alarma), abril y mayo, pero que, aunque a menor ritmo, continuó a lo largo de todo el año (gráfico II-45). Una disminución de las cifras de siniestralidad originada en su mayor parte en el menor volumen de actividad y de empleo en el conjunto del año, que contó con una población afiliada media de referencia inferior a la de 2019. Tal reducción deberá tenerse en cuenta a la hora de evaluar en qué medida ha continuado una senda de mejora progresiva de las políticas preventivas precisamente en el último tramo de la vigencia de la EESST 2015-2020.

La renovación de dicha Estrategia, que se encuentra en el momento de elaborar esta Memoria en negociación dentro del marco del diálogo social con el objetivo de alinearla con el próximo Marco Estratégico Europeo de seguridad y salud laboral, se lleva a cabo así en un nuevo contexto condicionado por la persistencia de una pandemia de duración incierta y algunos de sus efectos más inmediatos, entre ellos la aceleración de la digitalización de la economía y la expansión del trabajo a distancia, en especial del teletrabajo, expansión alimentada a su vez por el avance tecnológico.

GRÁFICO II-45. EVOLUCIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO CON BAJA EN 2020, POR FECHA DE BAJA

(Variación en porcentaje de los partes notificados sobre igual periodo del año anterior)



Fuente: MITES, Estadística de Accidentes de Trabajo 2020 (Avance enero-diciembre).

Tomando periodos homogéneos de comparación (las cifras de avance de enero a diciembre en 2019 y 2020), las principales cifras agregadas de siniestralidad laboral en 2020 se redujeron respecto al año anterior, con la preocupante excepción de los accidentes mortales en jornada como se verá, en casi una cuarta parte los accidentes de trabajo (AT) con baja (-23,6 por 100), algo más de una cuarta parte los AT sin baja (-28,3 por 100), y en casi un tercio las enfermedades profesionales (EP) (-32,2 por 100) (cuadro II-38).

Descenso de los principales indicadores en el año, aumento de los accidentes de trabajo mortales

Considerando las cifras de AT con baja relativas a la población asalariada, se redujeron en 117.426 (un 22,7 por 100 menos) los que tuvieron lugar en jornada de trabajo, una reducción que fue proporcionalmente más pronunciada en el caso de los AT *in itinere*, que disminuyeron en 28.229 (-33,9 por 100), reflejando la menor movilidad por

motivos laborales que tuvo lugar en el año. En conjunto, los AT con baja de las personas trabajadoras asalariadas registraron una caída de casi una cuarta parte (–24,3 por 100).

La mayor disminución, en cifras absolutas y relativas, y tanto en jornada de trabajo como *in itinere*, correspondió a los AT de carácter leve, que se redujeron de forma importante en ambos casos, pero de nuevo más en términos proporcionales los AT *in itinere*. Los accidentes graves, por su parte, disminuyeron en 619 (–17,9 por 100) los que tuvieron lugar dentro de la jornada de trabajo, y en 216 (–22,7 por 100) los que se produjeron en desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo. Pero fueron los accidentes con resultado de muerte ocurridos en jornada de trabajo los que truncaron este panorama de disminución generalizada de la siniestralidad laboral en 2020. Las 528 personas trabajadoras fallecidas en su jornada en ese año (500 hombres y 28 mujeres) fueron 53 más que en el año anterior (57 hombres más y 4 mujeres menos), en ambos años con referencia a cifras provisionales de avance²³². El número de AT mortales en 2020, con datos de avance, fue incluso superior a la cifra definitiva de 2019 (39 más). Se trata de una realidad más destacable, si cabe, al ser 2020 un año de notable reducción de la actividad laboral, realidad cuyas causas deben indagarse a fin de extraer evidencias que permitan reforzar las políticas preventivas de lucha contra la siniestralidad de consecuencias más graves²³³. En contraste con ello, los accidentes mortales ocurridos en desplazamientos entre domicilio y centro de trabajo

*Siniestralidad
en el trabajo autónomo:
se redujeron las cifras
globales*

disminuyeron, lo que supuso 41 personas fallecidas menos (–28,1 por 100) que en el mismo periodo de 2019.

Desde 2019, la Estadística de AT incluye la dimensión y características de la siniestralidad laboral de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomas²³⁴, ofreciendo

232 La definición de «accidente mortal» cambió en la Estadística de AT a partir de 2019. Desde entonces, bajo el epígrafe de accidente mortal se incluyen todos los fallecimientos a consecuencia del accidente de trabajo en el plazo de un año desde la fecha del accidente, independientemente de la gravedad inicial. Se adapta así la Estadística a las recomendaciones de la OIT y se homogeneiza con la definición empleada por la Estadística Europea de Accidentes de Trabajo que publica Eurostat.

233 Entre otros factores, no puede dejar de mencionarse que en 2020 se produjo la emergencia de un nuevo riesgo laboral de contagio por COVID-19. La Estadística de AT 2020 (avance enero-diciembre) recogió 9.858 AT por esta causa, el 92 por 100 en actividades sanitarias y otro 5 por 100 en asistencia en establecimientos residenciales; del total, el 79,7 por 100 fue de mujeres. Las notas metodológicas de la citada Estadística explican que recoge el número de casos de contagio por COVID-19 reconocidos como accidentes de trabajo hasta la fecha de extracción del avance –1 de febrero de 2021– y cuya fecha de baja está dentro del periodo de referencia de los datos –de enero a diciembre de 2020–, en aplicación de la normativa específica sobre el reconocimiento de accidentes de trabajo por esta patología. La Estadística, que ofrece los datos globales sin desagregación entre trabajo asalariado y autónomo, recogió 21 AT mortales por esta causa, 19 de ellos en actividades sanitarias, 14 de ellos ocurridos entre los días 14 y 31 de marzo, y 15 de ellos de personas trabajadoras de 60 y más años de edad.

234 A partir del 1 de enero de 2019 la cobertura específica de accidentes de trabajo por la Seguridad Social para los afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) pasó a ser obligatoria con carácter general, lo que motivó la inclusión de las personas trabajadoras del RETA en esta estadística. Este cambio supuso la incorporación de más de 2,5 millones de personas trabajadoras en la población afiliada de referencia de esta estadística.

CUADRO II-38. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2020

	Valores absolutos			Variaciones sobre igual periodo del año anterior	
	2019	2019 (Av.)	2020 (Av.)	Absolutas	Porcentaje
Total accidentes	1.374.923	1.359.548	1.004.344	-355.204	-26,1
Total accidentes. Asalariados	1.339.018	1.324.943	973.946	-350.997	-26,5
Accidentes con baja. Total	650.602	635.227	485.365	-149.862	-23,6
Accidentes con baja. Asalariados	614.697	600.622	454.967	-145.655	-24,3
En jornada de trabajo	529.421	517.404	399.978	-117.426	-22,7
Leves	525.390	513.480	396.620	-116.860	-22,8
Graves	3.542	3.449	2.830	-619	-17,9
Mortales	489	475	528	53	11,2
<i>In itinere</i>	85.276	83.218	54.989	-28.229	-33,9
Leves	84.152	82.120	54.148	-27.972	-34,1
Graves	972	952	736	-216	-22,7
Mortales	152	146	105	-41	-28,1
Accidentes sin baja*	724.321	724.321	518.979	-205.342	-28,3
Enfermedades profesionales	27.292	27.343	18.542	-8.801	-32,2
Con baja	12.877	12.934	8.714	-4.220	-32,6
Sin baja	14.415	14.409	9.828	-4.581	-31,8

* Accidentes sin baja notificados.

Fuente: datos de AT: MITES, Anuario de Estadísticas 2019 (datos definitivos), y Estadística de Accidentes de Trabajo, 2019 y 2020 (avance enero-diciembre). Datos de EEPP: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Estadísticas: Enfermedades profesionales (CEPROSS), partes comunicados, 2020 (datos provisionales).

tanto datos globales, que suman los del trabajo asalariado y autónomo, como datos desagregados por cada una de estas situaciones profesionales.

El descenso en las cifras globales de siniestralidad laboral de las personas trabajadoras por cuenta propia que reflejó la Estadística de AT en 2020 es también significativo (cuadro II-39), aunque de menor dimensión que el observado en el caso de las asalariadas. Comparando iguales periodos, los accidentes de trabajo con baja totales en el trabajo autónomo se redujeron un 12,2 por 100, hasta 30.398. Aquellas tuvieron un 11,4 por 100 menos de AT en jornada de trabajo, una reducción que se dio en los de carácter leve, y casi en la misma medida en los graves. No puede hablarse de efecto positivo, sin embargo, en relación a los accidentes mortales, que no sufrieron variación, con 67 personas trabajadoras fallecidas según los datos de avance de 2020 (65 hombres y 2 mujeres) que igualan a las de 2019, en un año en el que han pesado restricciones de la actividad que han afectado intensamente también al trabajo autónomo.

Fue más amplio, sin embargo, el descenso en los accidentes ocasionados al ir o al volver del trabajo (-22 por 100), casi todos de carácter leve, y proporcionalmente en mayor medida los graves. Los 8 accidentes mortales de esta naturaleza registrados

CUADRO II-39. ACCIDENTES DE TRABAJO DE PERSONAS TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA, 2020 (AT con baja)

	Valores absolutos			Variaciones sobre igual periodo del año anterior	
	2019	2019 (Av.)	2020 (Av.)	Absolutas	Porcentaje
Totales	35.905	34.605	30.398	-4.207	-12,2
En jornada de trabajo	33.335	32.165	28.496	-3.669	-11,4
Leves	32.473	31.340	27.754	-3.586	-11,4
Graves	790	758	675	-83	-10,9
Mortales	72	67	67	0	0,0
In itinere	2.570	2.440	1.902	-538	-22,0
Leves	2.472	2.347	1.828	-519	-22,1
Graves	90	86	66	-20	-23,3
Mortales	8	7	8	1	14,3

Fuente: MITES, Anuario de Estadísticas 2019 (datos definitivos), y Estadística de AT, 2019 y 2020 (Avance enero-diciembre).

fueron uno más que en el año anterior, de nuevo marcando una diferencia que contrasta con las cifras globales de siniestralidad del colectivo.

Al analizar la evolución de la siniestralidad laboral en 2020, a la vista del contexto económico y laboral de profunda crisis, cobra gran relevancia la consideración de la incidencia de los accidentes de trabajo como indicador que permite una aproximación más ajustada a aquella.

Desde la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, de cuya aprobación se cumplieron 25 años en 2020, el índice de incidencia total de los AT ha

Disminuyó el índice de incidencia de los accidentes de trabajo en todos los sectores

sufrido una reducción a la mitad. Con etapas de diferente signo dentro de ese periodo, la caída ininterrumpida de dicho indicador entre los años 2000 y 2012 supuso una reducción del mismo de 4.610 puntos, el 61 por 100 menos desde su cota más elevada en el año 2000 (7.558 puntos).

Esta evolución muestra la tendencia de progresiva mejora de las políticas preventivas a partir de la modernización de los instrumentos normativos que arrancó a mediados de los años noventa del siglo pasado, impulsada por la incorporación de las Directivas comunitarias en esta materia, y como consecuencia de la aplicación de las sucesivas estrategias de seguridad y salud en el trabajo, y de la implicación de todos los actores institucionales, los interlocutores sociales, las empresas y las personas trabajadoras.

Lo anterior no obsta a que, como se ha venido señalando en anteriores ediciones de esta Memoria, fuese necesario evaluar las causas de que el índice de incidencia hubiese conocido una nueva tendencia de crecimiento, suave pero constante, en el último periodo anterior a 2020, con una elevación del 16,3 por 100 entre 2012 y 2019, apuntando a la necesidad de acentuar los esfuerzos de mejora de las políticas preventivas.

En esa evolución al alza, por otra parte, se constató un diferente comportamiento de este indicador por la variable sexo. El índice de incidencia de los AT en las mujeres se ha venido situando en valores por debajo de la mitad del correspondiente a los hombres, resultado de la diferente estructura del empleo por actividades entre unas y otros. Pero, además, en los cuatro años que median entre 2016 y 2019, este indicador se ha venido moderando en el caso de las mujeres, disminuyendo ligeramente cada año en ese periodo (hasta los 2.044 accidentes por 100.000), mientras que, por el contrario, ha venido aumentando ininterrumpidamente en el caso de los hombres (hasta 4.716 en 2019)²³⁵.

En 2020, sin olvidar que se trata de datos de avance, el índice de incidencia total del trabajo asalariado descendió, poniendo fin a la tendencia antes mencionada, hasta los 2.668 accidentes por 100.000 personas trabajadoras, un 22,2 por 100 menos que el año anterior (gráfico II-46). Debe recordarse que los de 2020 son datos de avance, y por tanto provisionales²³⁶. Fue un descenso notable de este indicador que se explica porque, si bien el volumen total de accidentes con baja en jornada de trabajo y de población afiliada media en el año se redujo mucho en ambos casos, en términos proporcionales la segunda lo hizo en bastante menor medida²³⁷, en lo que jugó un importante papel la puesta en marcha de los mecanismos de protección del empleo de los ERTE, como se ha venido analizando en esta Memoria.

La reducción fue generalizada en los cuatro grandes sectores (gráfico II-46), destacando en términos proporcionales sobre los demás el sector servicios (–25,8 por 100), y en términos absolutos el sector de la construcción (–1.428 accidentes por 100.000) y la industria (–1.070), seguidos a más distancia por el sector agrario (–722). Una vez más, no obstante, debe recordarse que los de 2020 son datos provisionales de avance que, una vez que se conviertan en definitivos, probablemente reducirán esas diferencias.

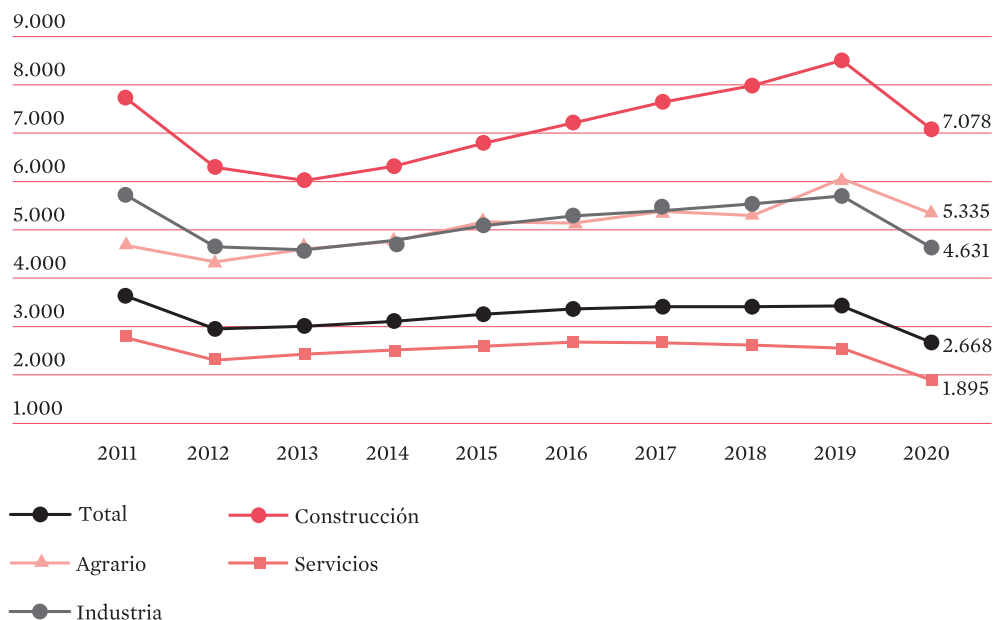
Descendiendo a un mayor detalle, prácticamente todas las secciones de actividad vieron reducirse su índice de incidencia, si bien en proporciones muy diferentes (gráfico II-47). Las actividades que partían de unos mayores niveles de incidencia (considerando un índice por encima de 5.000) registraron caídas notables de la misma en términos absolutos, como las industrias extractivas (–1.882 accidentes por 100.000), construcción (–1.197), suministro de agua (–1.082), agricultura (–597), industria manufacturera (–987) y transporte (–1.001). Con una incidencia media en 2019 (considerando esta entre 3.000 y 4.000), destacó la caída de este índice en la hostelería (–1.755) y en actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (–1.152). En términos relativos,

235 En la Estadística de AT (avance enero-diciembre) no hay disponibles para 2020 datos de índice de incidencia de personas asalariadas desagregados por sexo.

236 Tomando como término de comparación los datos de avance enero-diciembre de 2019, esa diferencia se reduce hasta –20,3 por 100.

237 Los accidentes de trabajo con baja en jornada se redujeron un 22,7 por 100 en 2020; por su parte, la población afiliada media se contrajo un 2,9 por 100. El índice de incidencia se calcula como $I.I. = (AT / \text{Afiliación media año}) \cdot 10^5$.

GRÁFICO II-46. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO, POR SECTORES
(Accidentes con baja en jornada de trabajo por 100.000 personas trabajadoras asalariadas)



Fuente: MITES, Principales series, Accidentes de trabajo. Los datos de 2019 proceden de MITES, Anuario de Estadísticas 2019, y los de 2020 de MITES, Estadística de Accidentes de Trabajo (datos provisionales de avance enero-diciembre).

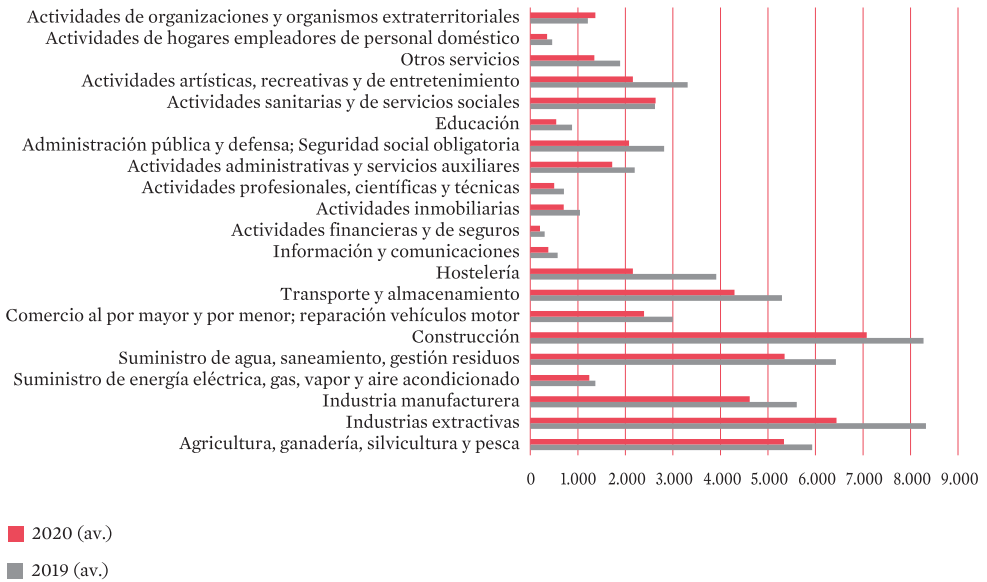
sin embargo, las mayores bajadas (más de un 30 por 100) se dieron en hostelería (-44,9 por 100), educación (-38 por 100), actividades artísticas (-34,8), información y comunicaciones (-34), actividades financieras (-32,9) y actividades inmobiliarias (-32,6).

Descendió asimismo el índice de incidencia de los accidentes de trabajo entre las personas trabajadoras por cuenta propia, en un 11,2 por 100, hasta los 895 accidentes por 100.000 (gráfico II-48). Todas las secciones de actividad retrocedieron, pero lo hicieron en mayor medida tres de las que partían de una incidencia mayor en 2019: agricultura (-15,4 por 100), transporte (-11,9), e industria manufacturera (-14,5); la construcción, por su parte, que partía de la incidencia más elevada en el año anterior, retrocedió el 4,7 por 100, hasta los 2.106. Otra actividad, hostelería, retrocedió un 13,3 por 100, hasta 704.

El índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales ha seguido a medio-largo plazo (considerando los últimos 15 años) una tendencia de disminución, pero con periodos diferenciados. Así, desde 2006 hasta 2012 se apreció una reducción ininterrumpida que supuso un descenso total de 3 accidentes en el periodo, es decir casi a la mitad (-48,1 por 100), pero a partir de ese año dicho descenso se ha detenido, manteniéndose entre 4 y 3 accidentes mortales por 100.000.

*Índice de incidencia
de los accidentes
de trabajo mortales*

GRÁFICO II-47. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO POR ACTIVIDADES



Fuente: MITES, Estadística de AT 2019 y 2020 (datos provisionales de avance enero-diciembre).

GRÁFICO II-48. ÍNDICE DE INCIDENCIA DEL TRABAJO AUTÓNOMO
(AT en jornada)

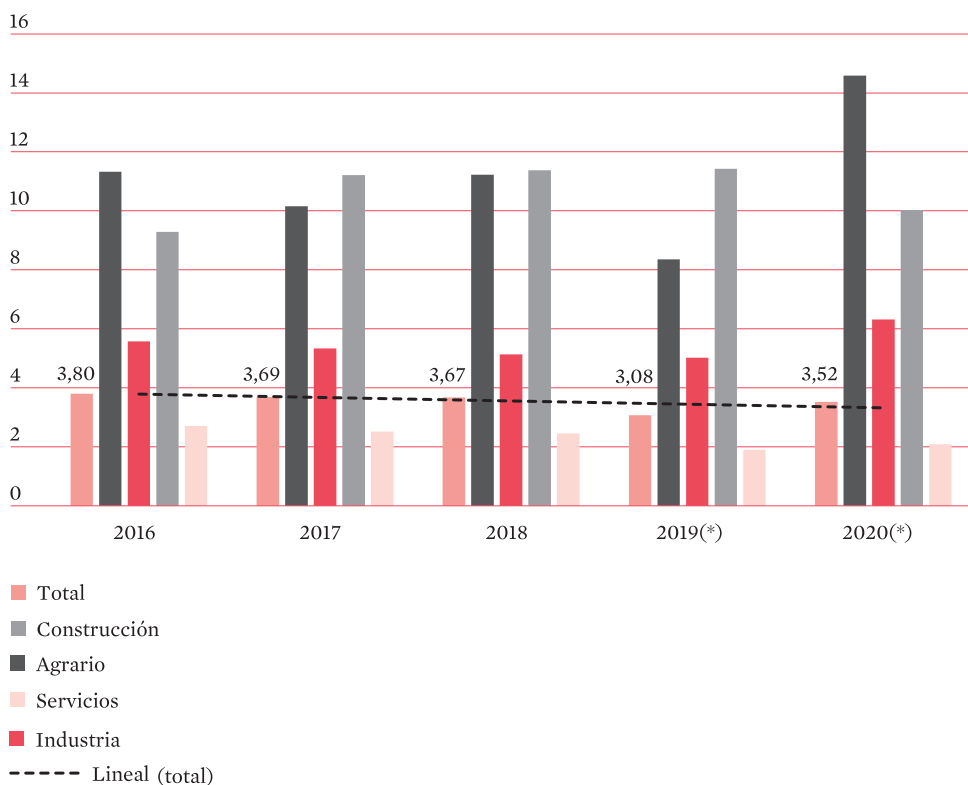


Fuente: MITES, Estadística de AT 2019 y 2020 (datos provisionales de avance enero-diciembre).

Con respecto al mismo periodo del año anterior (y sobre datos provisionales de avance), el índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales aumentó en 2020 hasta los 3,52, dentro de una leve tendencia de descenso que se observó en los últimos cinco años (gráfico II-49). Este índice se incrementó en tres de los cuatro grandes sectores, principalmente en el agrario (14,6 por 100.000), en la industria (6,3) y, en mucha menor medida, en el sector servicios. Los dos primeros sectores, con datos de avance, registraron mayores cifras en este índice que las correspondientes a los años anteriores con datos definitivos. En la construcción, por su parte, que en los tres años anteriores tuvo la mayor cifra, se redujo a 10 accidentes por 100.000.

El índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en el trabajo autónomo, por su parte, se mantuvo en 2020 en idéntica cifra que en 2019, en 2,1, pero con diferencias por sectores. De ellos, el único que aumentó fue el agrario, hasta los 7,62, por ligeras disminuciones en industria (hasta 4,59) y construcción (hasta 4,66).

GRÁFICO II-49. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO MORTALES, POR SECTORES (Personas trabajadoras asalariadas)

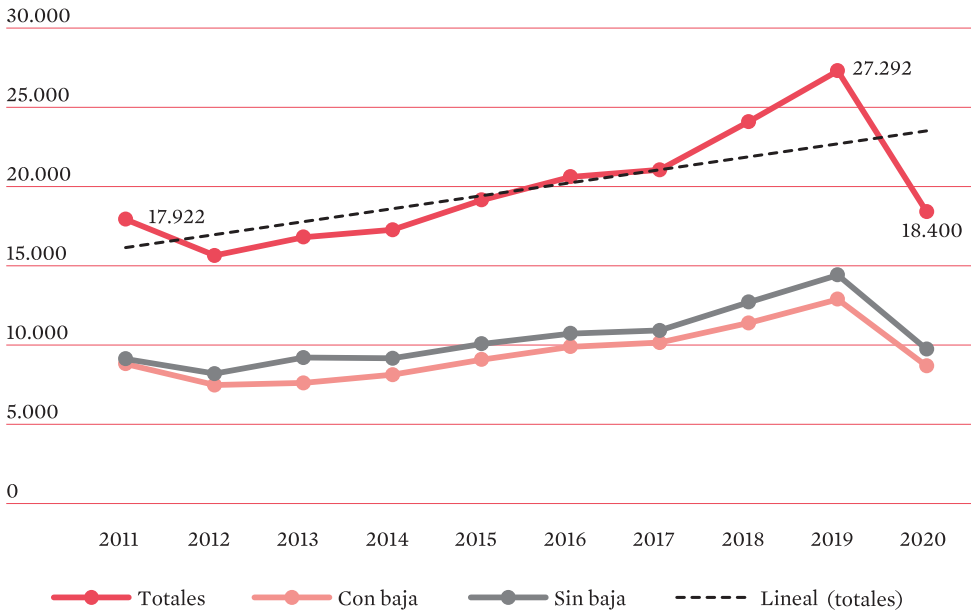


Fuente: MITES, Estadísticas, Principales series; 2019 y 2020, Estadística de AT (avance enero-diciembre).

Las enfermedades profesionales, tomando los datos relativos a partes comunicados, disminuyeron notablemente en 2020 con respecto al año anterior, dentro de una tendencia que, en los últimos diez años, había ido en aumento (gráfico II-50). Los 18.400 partes comunicados por EP en 2020 supusieron una caída en un tercio (-32,6 por 100) con respecto a 2019. Una reducción que se produjo tanto en las EP con baja (hasta 8.669) como en las sin baja (hasta 9.731), y que resultó casi idéntica en términos proporcionales.

*Disminuyeron
las enfermedades
profesionales*

GRÁFICO II-50. EVOLUCIÓN DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES
(Número de partes comunicados)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: CEPROSS.

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Introducción

En marzo de 2020, la pandemia irrumpió en la vida de la población en España, precipitando cambios sociales cuya trascendencia requerirá años para ser comprendida y calibrada en su totalidad. La arremetida del coronavirus contra pilares básicos del bienestar individual y colectivo, como la salud, el trabajo y la cohesión social, se encuentra en el trasfondo de los cambios en la economía, el empleo y las relaciones laborales que se han tratado en los apartados anteriores. Este capítulo aborda las distintas dimensiones de las políticas del bienestar, la protección social y la inclusión social, con especial atención a la situación desencadenada por la crisis sanitaria y la interrupción de la actividad económica, sus consecuencias a lo largo del año, así como las medidas desplegadas para mitigar sus repercusiones sociales en 2020 y primer trimestre de 2021.

Tras varios años de postergación de respuestas a los retos más importantes para las políticas del bienestar y la protección social, debido a las circunstancias políticas, el año 2020 se había iniciado con nuevo Gobierno y compromisos de renovación en ámbitos claves para la cohesión social como las políticas educativas, la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones, el problema del acceso a la vivienda, la igualdad y la inclusión social o el modelo de sostenibilidad ambiental. La rápida propagación de la enfermedad por COVID-19 a la altura del mes de marzo dio momentáneamente al traste con los planes de la agenda de Gobierno, que hubo de concentrarse en la respuesta de emergencia para tratar de evitar que el riesgo de que la pandemia sanitaria se transformara en pandemia social. Ello dio lugar a una larga serie de normas adoptadas por el procedimiento de urgencia, que hubieron de ser prorrogadas en buena parte de los casos, dada la continuidad de la pandemia tras el paréntesis veraniego, la llegada de nuevas oleadas de contagios y una nueva declaración de estado de alarma de octubre a mayo, aunque con condiciones más laxas y moduladas territorialmente en función de la situación.

La respuesta a la pandemia social desde el terreno de las políticas de bienestar, protección social e inclusión social fue contundente desde un primer momento y, junto a las medidas ya expuestas en los capítulos I y II de apoyo al mantenimiento del tejido productivo y el empleo, durante todo 2020 se aprobaron numerosas iniciativas urgentes, especialmente durante el primer estado de alarma, dirigidas a preservar en

lo posible las condiciones de vida y el bienestar de los hogares. Se organizó asimismo la continuidad del aprendizaje en las instituciones educativas, se articularon nuevos mecanismos para favorecer el mantenimiento en la vivienda habitual, como las moratorias o la prohibición de los desahucios; se aprobaron medidas de protección de los consumidores y usuarios, especialmente de los más vulnerables, tanto durante el «gran confinamiento» que coincidió con el primer estado de alarma como, posteriormente, durante el breve periodo de la denominada «nueva normalidad» antes de la llegada de la segunda ola y el segundo estado de alarma.

No obstante, sobre todo en la segunda mitad del año, también lograron prosperar algunas iniciativas largamente esperadas, como la renovación del Pacto de Toledo sobre pensiones, que abre las puertas a nuevas reformas en el terreno de la modernización, adecuación y sostenibilidad de las pensiones sobre la base del diálogo social. Y ya entrado el año 2021, se ha ido avanzando en la tramitación de iniciativas normativas proyectadas con anterioridad, como la ley de cambio climático.

Los efectos sociales de la pandemia han comprometido el bienestar material y las condiciones de vida de la población en España pues, como comienza abordando el primer apartado de este capítulo, el embate se produjo cuando todavía un elevado volumen de familias no había logrado recuperarse desde la crisis de 2008 y la desigualdad de ingresos era de las más elevadas de la Unión Europea, al igual que el riesgo de pobreza y exclusión social, especialmente preocupante en el caso de la infancia y la juventud. El traslado de la crisis económica a la esfera social fue inmediato y generalizado, aunque su impacto fue mucho mayor entre la población ya aquejada de mayor vulnerabilidad económica y social: un tercio de las personas con ingresos bajos pasó a no tener ninguno y en la fase de confinamiento domiciliario se alcanzó un máximo de casi 700.000 hogares sin ingresos. A diferencia de la anterior crisis, ha sido fundamental el papel de las transferencias públicas para atenuar la dureza de la situación gracias al impresionante despliegue de medidas aprobadas para acompañar las medidas de salud pública dirigidas a impedir la propagación del virus y paliar, al mismo tiempo, el efecto de la pérdida de ingresos por la paralización o reducción de la actividad económica en el ámbito de la Seguridad Social, la protección por desempleo y otros ámbitos neurálgicos en la vida de las personas, como la educación, la vivienda, o los derechos de los consumidores y usuarios.

Si bien pasado un año y ya en pleno proceso de vacunación, la vista está puesta en las halagüeñas perspectivas que brindan los fondos para la recuperación económica, resultaría reduccionista constreñir el impacto de este revés histórico a la dimensión material o monetaria de las pérdidas que supuso. Pues no hay que olvidar que, cuando los avances de la ciencia y la esperanza de vida se daban por sentados, como principal golpe de la pandemia la enfermedad infecciosa COVID-19 se cobró en pocos meses la vida de decenas de miles de personas, especialmente de avanzada edad; muchas perdieron a sus familiares o seres queridos en circunstancias angustiosas y aún más

enfermaron, sometiendo al sistema sanitario y al de atención a la dependencia (pues las residencias se vieron especialmente afectadas por los contagios) y sus profesionales, todavía convalecientes en recursos de la anterior crisis, a una presión más allá de lo humanamente exigible y alterando su normal funcionamiento.

Además de la dura experiencia del confinamiento domiciliario del 14 de marzo al 21 de junio (en sus condiciones, uno de los más estrictos de la Unión Europea), los centros escolares cerraron hasta final de curso y el impacto en la educación fue radical, pues forzó una transición a la educación a distancia y la digitalización para la que la mayoría de los centros y la comunidad educativa no estaban preparadas, lo que dejará secuelas en el aprendizaje y en la equidad del sistema, pues los estudiantes de entornos más desfavorecidos experimentaron más la falta de apoyos (brecha educativa). En el año más difícil y complejo para el sistema educativo, además del torrente de medidas de adaptación a la pandemia, se ha aprobado una nueva reforma educativa, la LOMLOE, una vez más sin el necesario consenso.

Por otro lado, la confluencia de la crisis sanitaria con la climática ha revelado la vulnerabilidad de las ciudades y los entornos rurales ante amenazas globales de este tipo, mientras el periodo de confinamiento domiciliario evidenció la importancia de la calidad del entorno de vida en su conjunto, desde la calidad del aire que respiramos (que mejoró extraordinariamente en esa fase) a las características de las viviendas (donde las diferencias sociales marcaron la dureza de la experiencia), la cercanía de zonas verdes o la accesibilidad de los servicios. Se trata de aspectos que conectan con la necesidad de impulsar los proyectos relacionados con la agenda urbana sostenible. Al mismo tiempo, la pandemia está provocando cambios y, al margen de las medidas coyunturales puestas en marcha para facilitar el acceso a la vivienda o evitar su pérdida, emerge la necesidad de políticas de vivienda y urbanismo de carácter estructural con una orientación social y sostenible que den satisfacción al derecho constitucional a una vivienda digna.

En conjunto, la pandemia ha sacado a la luz o agudizado importantes desigualdades que comprometen la cohesión social y requieren continuar los esfuerzos para hacer realidad la Agenda 2030, como la referida brecha educativa; la brecha digital, en plena eclosión de la digitalización de los servicios y la Administración; la brecha de género o la brecha de origen que se abordan en distintos apartados de este capítulo.

También en diferentes ámbitos de las políticas del bienestar, como la de la salud pública o la educativa se han evidenciado en este año las importantes dificultades en el terreno de la gobernanza de una crisis que trasciende las fronteras administrativas y requiere agilidad, transparencia y claridad en las respuestas, por lo que la mejora de los mecanismos de coordinación, comunicación, cooperación y evaluación emerge recurrentemente a lo largo del análisis.

En el ámbito de la protección social se adoptaron medidas para procurar el mantenimiento de las rentas o mecanismos sustitutivos de estas últimas, extendiendo la

acción protectora de instrumentos ya existentes, así como aprobando prestaciones, ayudas y subsidios extraordinarios, en buena medida objeto de acuerdo en el ámbito del diálogo social, como se ha visto en el capítulo II, especialmente dirigidos a amortiguar el impacto de la crisis sobre los colectivos más vulnerables mientras se prolongue la situación de pandemia, lo que ha dado lugar a sucesivas prórrogas. El sistema de protección por desempleo ha sido el pilar fundamental en que se ha apoyado el desarrollo de las principales medidas, destacando el protagonismo de los ERTE y la prestación extraordinaria por cese de actividad. Entre las iniciativas desplegadas desde la Seguridad Social, destaca asimismo el papel desempeñado por la incapacidad temporal tras las modificaciones de esta figura adaptadas a las distintas situaciones vinculadas al COVID-19 (cuarentena, trabajadores sanitarios y sociosanitarios). Pero no todas las medidas son de naturaleza meramente coyuntural, sobresaliendo en el ámbito de la Seguridad Social la creación del ingreso mínimo vital (IMV), nueva prestación no contributiva dirigida a erradicar las situaciones de pobreza severa, cuya creación ya estaba prevista, si bien se vio acelerada con la crisis sanitaria. Se trata de un avance considerable en el esquema protector, con importantes retos abiertos, como el de mejorar su cobertura, su complementariedad con las rentas mínimas, la coordinación con las políticas activas y los incentivos al empleo.

Entretanto, no hay que olvidar que el impacto del COVID-19 viene a sumarse a importantes desafíos preexistentes para la protección social, entre los que sobresalen el avance del envejecimiento demográfico, las transformaciones en el mundo del trabajo, la digitalización o la persistente desigualdad económica.

Además del test de estrés que ha supuesto para el sistema de protección social, la pandemia ha puesto también a prueba otros pilares de la cohesión social como la solidaridad de la sociedad civil, que ha mostrado su vigor especialmente a través de la intensificación de las acciones desarrolladas por el tercer sector de acción social como complemento de las implementadas por los Servicios Sociales, una dimensión de las políticas públicas necesitada de refuerzos, centrada en la tramitación de la RMI que, tras la aprobación del IMV, plantea el reto de su complementariedad. El apartado hace hincapié en la especial vulnerabilidad frente a las repercusiones sociales de la pandemia de la infancia y la juventud; las personas de origen migrante, especialmente las solicitantes de asilo y refugio, así como las personas con discapacidad. El capítulo se cierra con una consideración sobre el impacto de género de la pandemia, su reflejo en las tendencias en materia de corresponsabilidad y una reflexión final sobre la necesidad de repensar el sistema de cuidados en nuestro país, pues la dramática experiencia de la pandemia entre la población de más edad hasta la llegada de las vacunas ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de los individuos y la sociedad en su conjunto en el contexto del envejecimiento demográfico.

1. Condiciones de vida y políticas de bienestar

1.1. CONDICIONES DE VIDA Y SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES

La irrupción de la pandemia supone un nuevo gran reto para la situación económica de los hogares y las condiciones de vida de la población. Cuando apenas había transcurrido una década de la crisis financiera, España ha de hacer frente a una crisis sanitaria con un impacto en la actividad económica mundial sin precedentes en la historia reciente, y cuyas consecuencias en la cohesión social se estiman de gran calado.

Como se ha visto en los capítulos I y II de esta Memoria, la pandemia ha tenido un enorme impacto tanto en la economía como en el mercado de trabajo español. De entre los países desarrollados, la economía española está siendo una de las más afectadas debido, en buena medida, al mayor peso en su estructura productiva de los sectores que, por su mayor dependencia de la presencialidad, la movilidad y el contacto interpersonal, se están viendo más afectados por las medidas de confinamiento y distanciamiento social. Y es en esos sectores (turismo, hostelería o restauración) donde el impacto en el empleo es mayor, en los que se concentra la población con menor nivel socioeconómico.

El riesgo de exposición al virus es además mayor entre la población con menores recursos económicos, debido a los tipos de empleos que suelen ocupar (con escasas posibilidades de teletrabajar), a su mayor necesidad de hacer uso del transporte público para acudir al mismo, así como a las condiciones de hacinamiento de las viviendas en las que habitan muchos de ellos¹. Es precisamente este grupo poblacional el que, a su vez, tiene peores condiciones previas de salud, lo que le hace más vulnerable al virus y a las secuelas que le pueda dejar para su calidad de vida futura, especialmente cuando se trata de población con enfermedades crónicas o de edad avanzada. Y no solo por su mayor riesgo de contraer la enfermedad, sino por el conjunto de condicionantes para la salud física y mental que lleva asociada la pandemia, derivados de las medidas de confinamiento y distanciamiento social y, de las condiciones de estrés ocasionadas por las dificultades económicas sobrevenidas.

Están por ver las repercusiones en el medio y largo plazo de estas vulnerabilidades laborales y de salud en las condiciones de vida de la población, más aún teniendo en cuenta factores adicionales en un contexto de creciente digitalización, como el impacto de la pandemia en la brecha digital y en las consecuencias que conllevará el afianzamiento de las nuevas tecnologías para la población con menores niveles de acceso y conocimiento de las mismas. También habrá que analizar el impacto del cierre de

1 El hacinamiento afecta en torno a un 5-8 por 100 de la población española, según la fuente y la metodología utilizada para medirlo, pero sobre todo es un problema al que se enfrentan las personas en situación de pobreza. En 2017 afectaba a casi la cuarta parte de quienes tienen rentas más bajas (frente a solo el 2 por 100 de quienes obtienen ingresos elevados). Para más detalle, véase Observatorio Social de la Caixa, *Necesidades sociales en España. Vivienda*, Informe núm. 3, julio 2019.

los centros educativos o la educación *online* durante la pandemia en la formación (o abandono de la misma), especialmente del alumnado de familias con bajos recursos, y las secuelas que pueda dejar en el largo plazo para la igualdad de oportunidades.

Los efectos sociales a corto plazo, sin embargo, son evidentes: descenso generalizado de los niveles de empleo y de las rentas de muchos hogares, especialmente de los más vulnerables, como refleja el incremento de aquellos que no perciben ningún tipo de ingreso y el notable aumento de la demanda de ayuda a las organizaciones no gubernamentales para atender las necesidades más básicas. Si bien el paquete de medidas desplegadas para contener el impacto social de la crisis ha tenido un efecto positivo, las dificultades administrativas y de gestión de las destinadas a la población más vulnerable han mermado su eficacia y nivel de cobertura en un contexto de extrema emergencia social. El desigual impacto económico y laboral de la pandemia en la población augura, pues, un nuevo repunte de la pobreza y la desigualdad social que puede amplificar las vulnerabilidades ya existentes, cuando todavía estas se mantenían en niveles elevados.

No en vano, aunque la mejora continuada de la economía y el empleo en los años previos a la pandemia había tenido su reflejo en algunos indicadores de la situación

*Ya existían importantes
retos sociales antes
de la pandemia*

social, como el aumento de la renta media de los hogares y la reducción, aunque tímida, de los niveles de pobreza y desigualdad, la situación social seguía alejada de la que tenía España con anterioridad a la crisis financiera. Seguían subsistiendo problemas importantes pendientes de resolver y que constataban que la recuperación social en los últimos años de crecimiento económico no había sido suficiente.

Al respecto, la Comisión Europea, en el Informe de España 2020² hacía constar la necesidad de mejora de la situación social, retrasada en relación a la media comunitaria en buena parte de los indicadores del Pilar social (cuadro III-I). La reducción de las tasas de desempleo total y del desempleo de larga duración durante el periodo de crecimiento económico había sido insuficiente, situando a España muy por encima del promedio de la UE-27. La Comisión también mostraba su preocupación por la segmentación del mercado de trabajo, caracterizado por un alto nivel de empleo temporal y a tiempo parcial (no deseado), lo que había contribuido a un menor crecimiento de las rentas procedentes del trabajo y a un volumen elevado de trabajadores pobres. Especialmente preocupantes eran los indicadores educativos y de acceso al mercado de trabajo, con niveles de abandono escolar temprano, y de NEET³ especialmente altos respecto a la media comunitaria. Y todo ello, con una capacidad protectora limitada de las prestaciones sociales.

² Comisión Europea, *Informe de España*, SWD (2020) 508 final, 26/2/2020.

³ NEET, de sus siglas en inglés: Neither in Employment nor Education and Training.

CUADRO III-1. PILAR SOCIAL EUROPEO: SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LA UE-27

Ámbitos del Pilar Social	Indicadores	España	UE-27	Valoración de España respecto promedio de la UE-27
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	Abandono prematuro de la educación y la formación (% población entre 18 y 24 años)	17,3	10,2	Situación crítica
	Brecha de género en materia de empleo	11,9	11,7	En el promedio
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	5,9	4,9	Insuficiente pero mejorando
	Riesgo de pobreza y exclusión (en %)	25,3	20,9	Debe vigilarse
	Ni en formación ni trabajando (Neets) (% población entre 15 y 24 años)	12,1	10,1	Debe vigilarse
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo dignas	Tasa de empleo (% población entre 20 y 64 años)	68	73,1	Situación crítica
	Tasa de desempleo (% población entre 15 y 74 años)	14,1	6,7	Debe vigilarse
	Tasa de desempleo de larga duración (% población entre 15 y 74 años)	5,3	2,8	Insuficiente pero mejorando
	Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares per cápita (Index = 2008)	97,1	107,27	Debe vigilarse
	Trabajadores en riesgo de pobreza (%)	12,7	9,0	Debe vigilarse
Protección e inclusión social	Impacto de las transferencias sociales (excepto pensiones) en la reducción de la pobreza (AROPE)	23,05	32,8	Situación crítica
	Población 0-3 años escolarizada (%)	57,4	35,3	Por encima del promedio
	Necesidades de asistencia médica no cubiertas declaradas (%)	0,2	1,7	Por encima del promedio
	Nivel de competencias digitales de la población (% 16-74 años)	57	56	En el promedio

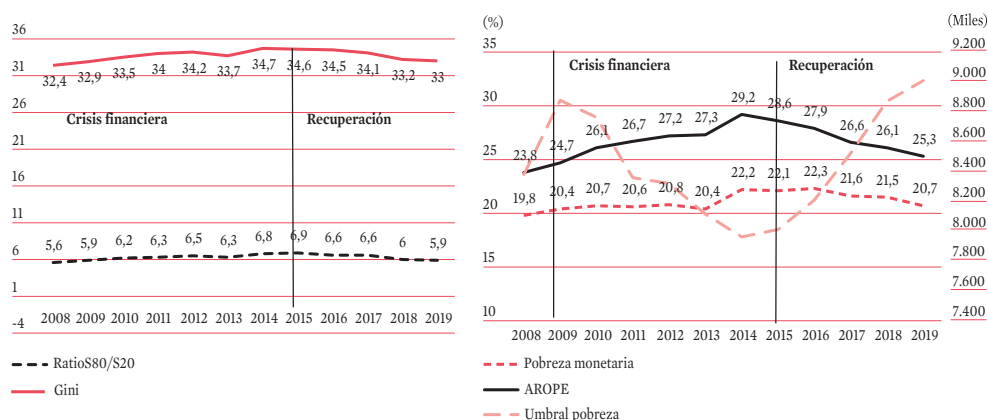
Fuente: Comisión Europea, *Informe de España, SWD (2020) 508 final*, 26/2/2020.

España, pues, adolecía de problemas estructurales en el mercado de trabajo, lo que tenía un impacto directo en la principal fuente de las rentas de los hogares. Existían dificultades de acceso al empleo y grandes desigualdades una vez en él, tanto en las remuneraciones como en la estabilidad, debido a la segmentación laboral. Al mismo tiempo, las desigualdades no eran suficientemente compensadas ni por el sistema educativo ni por la protección social, con un nivel de gasto y eficacia inferior a la media europea. La elevada desigualdad y riesgo de pobreza resultante de esta ecuación requiere actuar de manera conjunta tanto desde las políticas redistributivas, aumentando el gasto social y su eficacia, como de las políticas predistributivas, mejorando la calidad y la equidad de la educación, y reduciendo las desigualdades procedentes del mercado laboral.

Las desigualdades en la renta disponible, de hecho, aunque mostraban una tendencia descendente, seguían estando entre las más elevadas de la Unión Europea (gráfico III-2). Los datos más recientes procedentes de la Encuesta de

Los niveles de pobreza, exclusión social y desigualdad se mantenían elevados

GRÁFICO III-1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y EL RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA, 2008-2019
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Notas:

Pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).

AROPE: personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones: 1. Pobreza monetaria; 2. Hogares con muy baja intensidad de trabajo y 3. Privación material severa.

Ratio 80/20: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 más rico de la población con la del 20 por 100 más pobre.

Coefficiente de Gini: una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, o 0 y 100 según la escala utilizada donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso.

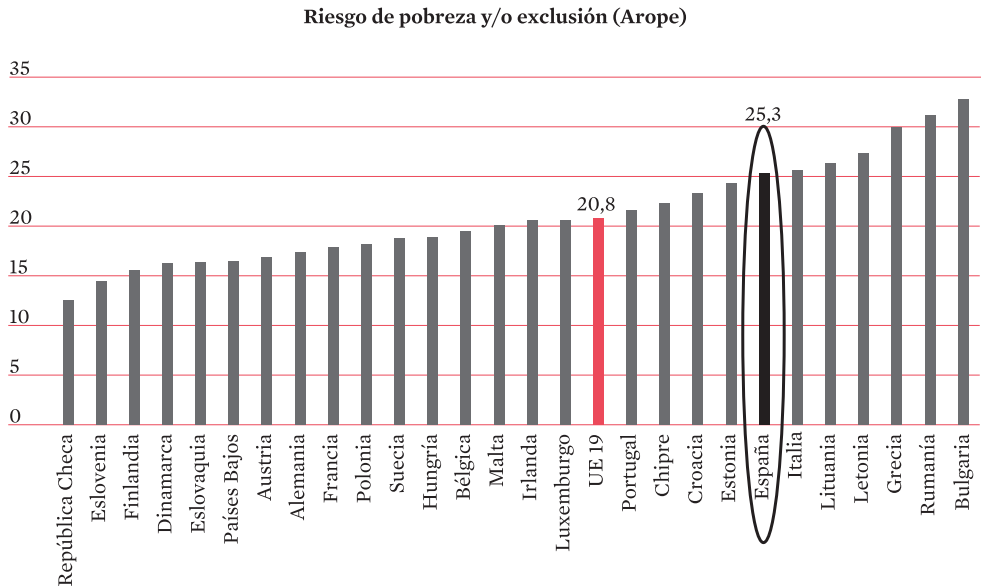
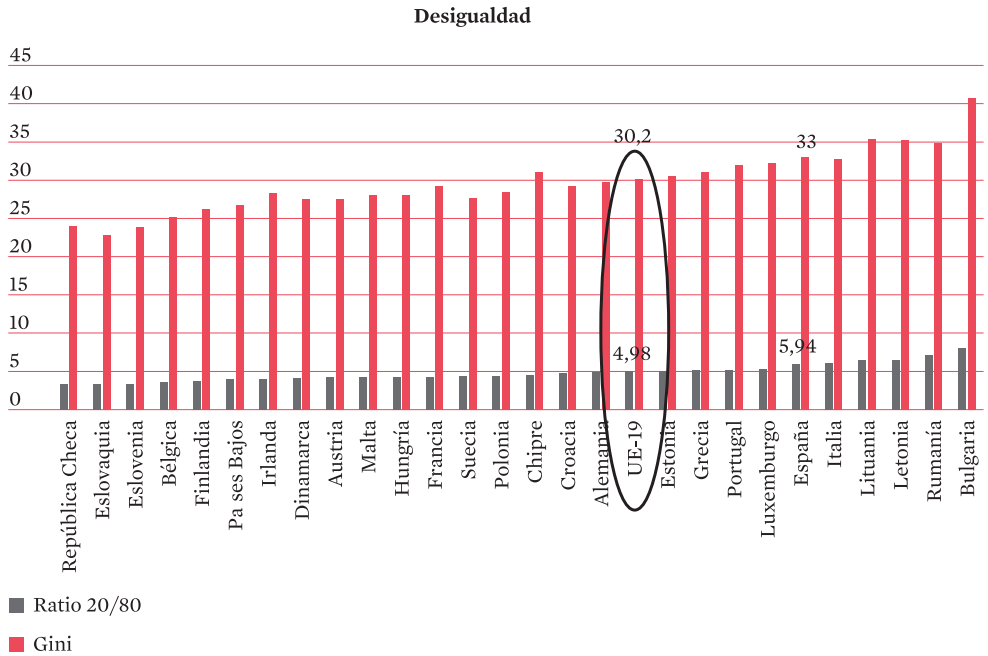
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Condiciones de Vida de 2019 publicada en 2020 (ECV 2019 en adelante)⁴ muestran que la renta del 20 por 100 de los hogares con mayores ingresos en España era 5,9 veces superior a la del 20 por 100 de los más pobres. Se situaba lejos del pico alcanzado en 2016 (6,9 veces superior), pero seguía por encima de los niveles de desigualdad anteriores a la crisis financiera de 2008. Un descenso gradual positivo desde que diera comienzo la recuperación económica, si bien, lento e insuficiente. Como también el registrado en otro de los indicadores de desigualdad por excelencia, el Coeficiente de Gini, que en la ECV 2019 se sitúa en el 33,0, es decir, 1,7 décimas por debajo de su nivel máximo en la crisis, pero 0,6 décimas superior al existente en el periodo precrisis (ECV 2008) (gráfico III-1).

De igual manera, el riesgo de vulnerabilidad social seguía siendo elevado, como mostraba que el 25,3 por 100 de la población se encontrara en riesgo de pobreza y exclusión, según el indicador AROPE, situándose nuevamente entre los niveles más altos de la Unión Europea (gráfico III-2). Igualmente preocupantes eran el aún elevado porcentaje de población en situación de pobreza monetaria, 21,5 por 100, y de aquella muy próximo al umbral de pobreza (28 por 100 en el nivel de vulnerabilidad relativa de renta). Los niveles más severos de pobreza monetaria habían descendido en los últimos años,

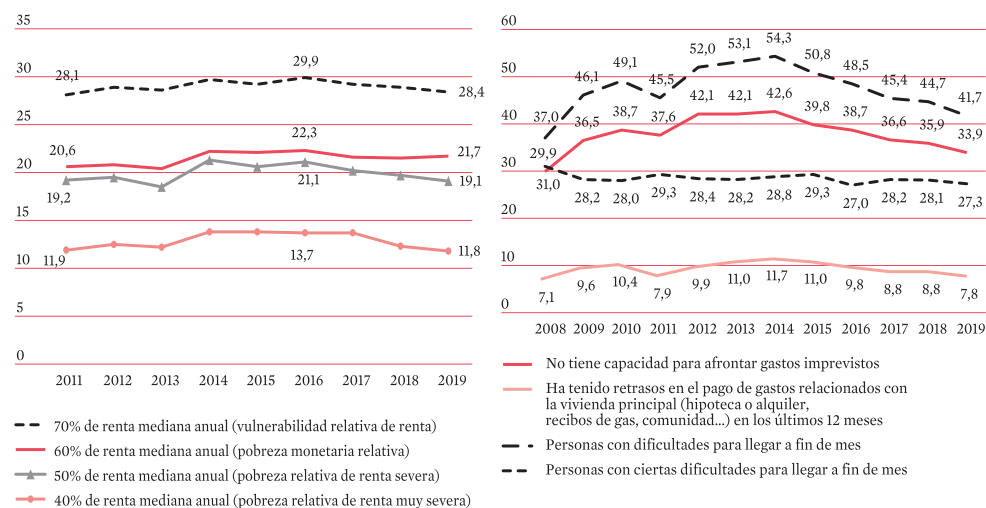
4 Conviene recordar que la ECV se publica un año después de su realización y que en esta los datos de la renta se refieren a un año anterior. De manera que la ECV 2019 se realizó en 2019 a partir de los datos de rentas de los hogares y las personas del año 2018, y fue publicada a mediados de 2020.

GRÁFICO III-2. DESIGUALDAD Y RIESGO DE POBREZA Y/O EXCLUSIÓN EN LA UE, 2019
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Fuente: Eurostat, *Income and living conditions survey*.

GRÁFICO III-3. TASAS DE POBREZA Y VULNERABILIDAD ECONÓMICA



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

pero también se situaban en niveles elevados. Esa vulnerabilidad de rentas se manifestaba en que un 42 por 100 de personas manifestara tener dificultades para llegar a fin de mes, y un 34 por 100 tener dificultades para hacer frente a gastos imprevistos (gráfico III-3).

El riesgo de pobreza y exclusión social se ha concentrado en grupos poblacionales determinados, destacando la población extranjera, en especial la extracomunitaria

Mayor incidencia entre personas en desempleo, origen extranjero, hogares monoparentales e infancia

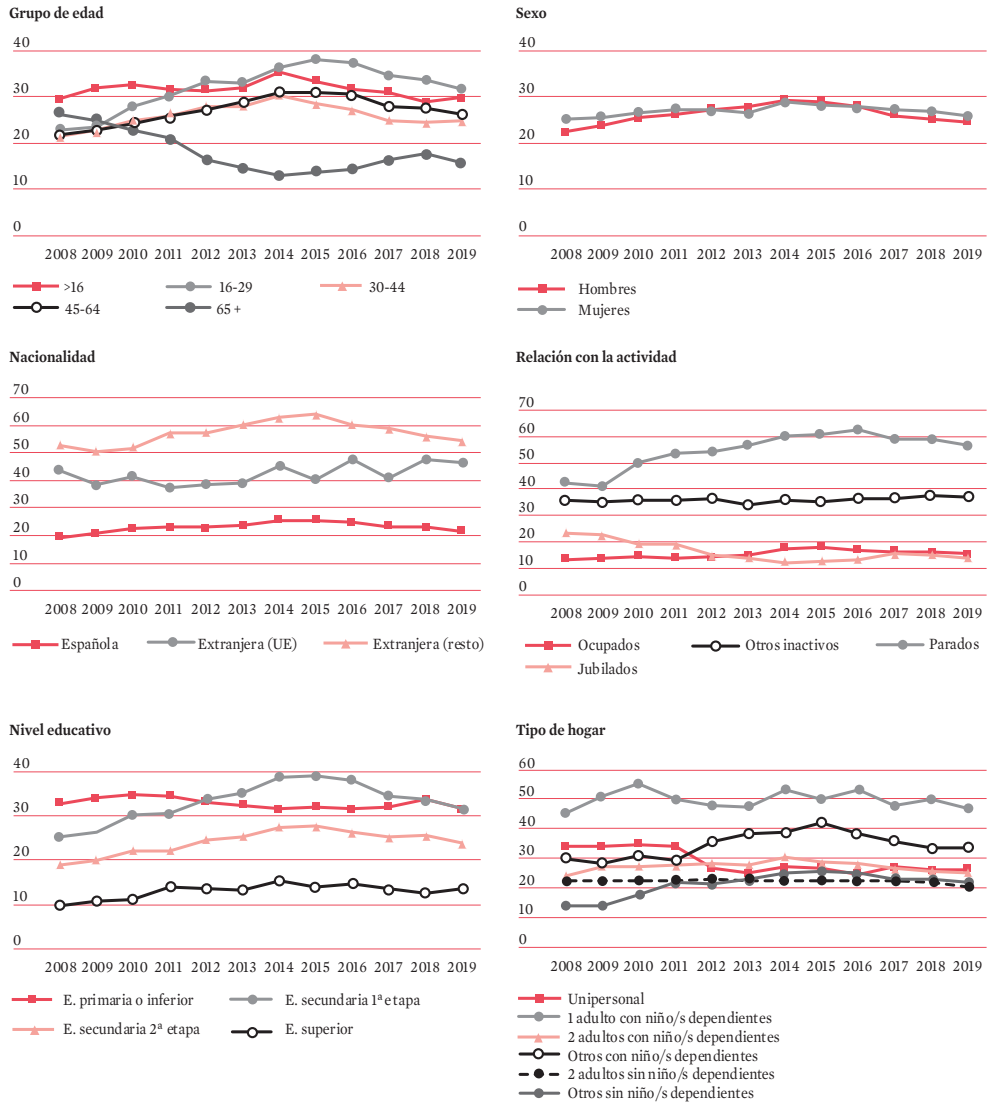
(54,2 por 100), las personas en situación de desempleo (57 por 100), así como los hogares monoparentales con hijos a cargo (47 por 100). Por edades, el riesgo de pobreza disminuye a medida que aumenta la edad, alcanzando su nivel más elevado entre la población menor y joven (en torno al 30 por 100), poniendo de relieve uno de los principales problemas sociales en España, como es la vulnerabilidad de la infancia y la juventud. El riesgo de pobreza y exclusión entre la población infantil, además, mostró una subida en 2019, en contraposición a la tendencia descendente registrada en el resto de grupos poblacionales en los últimos años⁵.

También la población con menores niveles de estudios se ve más afectada por la vulnerabilidad social, dadas sus mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo y a empleos estables y de calidad (gráfico III-4).

⁵ La ECV 2019 (cuyos datos de rentas se refieren al año anterior a su realización) no muestra aún el efecto que haya podido tener en la situación monetaria de los hogares el aumento de las ayudas por hijo a cargo aprobadas por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad en la jornada de trabajo.

GRÁFICO III-4. PERFILES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, 2008-2019

(% de población en riesgo de pobreza y exclusión. Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

La irrupción de la pandemia en marzo de 2020 vino, pues, a poner freno a un periodo de progresivo descenso de las vulnerabilidades sociales cuando estas se encontraban aún en niveles elevados y a la cabeza de los países con mayor renta de la Unión Europea. El impacto social de esta crisis a partir de la principal fuente de datos para el estudio de

Fuerte impacto de la crisis en las familias, desigual y mitigado por las transferencias sociales

la renta y su distribución (ECV), sin embargo, no podrá analizarse hasta mediados de 2022, fecha en la que está prevista su publicación con datos de las rentas de 2020. Con todo, existen aproximaciones a partir de fuentes alternativas que evidencian un efecto notable en las rentas de los hogares y los trabajadores, aunque desigual y mitigado por las políticas de sostenimiento de rentas adoptadas, entre las que destacan los ERTE y las relativas a la ampliación de la protección por desempleo⁶.

Según el Banco de España, las rentas brutas de los hogares se vieron muy afectadas por la crisis, especialmente durante el segundo trimestre de 2020, cuando se produjo el confinamiento más estricto, registrándose una reducción de un 8,8 por 100 en términos interanuales. Ello supuso, a su vez, un aumento de la presión financiera soportada por los hogares⁷ puesto que, aunque su deuda no creció durante la crisis, el descenso de las rentas suponía una merma de su capacidad de pago⁸. Con todo, las medidas adoptadas sobre las moratorias de los préstamos para los hogares más vulnerables contribuyeron, según este organismo, a mitigar su carga financiera, si bien, dado su carácter temporal, podría producirse un impacto en los colectivos más vulnerables una vez que finalicen.

El Monitor de la desigualdad (MD, en adelante)⁹, por su parte, ofrece un conjunto de indicadores a partir de los cuales tener una radiografía bastante aproximada del

Durante el confinamiento, un tercio de las personas con ingresos bajos pasó a no tener ninguno

impacto de la pandemia en los ingresos salariales de los trabajadores y en la distribución de los salarios en general. El primer rasgo a destacar es que entre los meses de febrero y abril, y sin contar con las transferencias procedentes del sector público, el porcentaje de personas sin ingresos aumentó en 15 puntos porcentuales, debido en buena medida a que un tercio de las personas con ingresos bajos pasó a no tener ninguno. Un tercio de las personas con ingresos medios pasó a tener una merma de sus ingresos: el 13 por 100 pasó a tener ingresos bajos y un 20

6 Para más detalle sobre las mismas, véase capítulo II y apartado 2 de este capítulo.

7 La ratio de deuda sobre renta bruta disponible se incrementó casi 2 puntos porcentuales en el primer semestre de 2020, alcanzando el 95 por 100. De hecho, el endeudamiento agregado de los hogares disminuyó a lo largo del año como consecuencia de la caída de las nuevas operaciones de crédito, siendo más acusada en el crédito para consumo, como resultado del retroceso tanto de la demanda como de la oferta. Banco de España, *Informe de estabilidad financiera*, otoño 2020.

8 El ahorro de los hogares aumentó, si bien, no se dispone de información actualizada de la distribución de este ahorro dentro del sector de hogares por lo que es difícil valorar hasta qué punto está mitigando la mayor presión financiera de los mismos. Banco de España, *op. cit.*

9 El monitor de desigualdad está elaborado a partir de los datos internos de CaixaBank (nóminas anonimizadas) por un equipo de investigadores de la Pompeu Fabra, el Institute of Political Economy and Governance (IPEG) y CaixaBank Research empleando técnicas de *big data* para gestionar un gran volumen de nóminas (3 millones al mes). En todo caso, hay que señalar que se centra únicamente en la población asalariada por cuenta ajena (hasta los 65 años) y no tiene en cuenta la composición de los hogares. Para un análisis sobre los principales resultados del monitor de la desigualdad, véase: <http://www.caixabankresearch.com>. Para un análisis metodológico, véase: GSE, *Real Inequality and the Welfare State in Motion: Evidence from COVID-19 in Spain*, Barcelona GSE Working Paper Series, núm. 1202, septiembre 2020.

por 100 a no tener ingreso alguno. A medida que se fueron relajando las medidas de confinamiento y la economía recobró la actividad, los ingresos se fueron recuperando, como muestra el descenso del porcentaje de personas sin ingresos y también, aunque de manera más acusada, el porcentaje de población asalariada con rentas más altas.

El papel de las transferencias públicas ha sido fundamental, tal y como se desprende de los datos aportados por el MD, sobre todo entre la población que había perdido su empleo y que, gracias a las prestaciones por desempleo o por las procedentes de los ERTE, lograron mantener algún tipo de ingreso. Concretamente, en marzo las transferencias sociales lograron rebajar el porcentaje de población sin ingresos del 19 por 100 al 7 por 100, y en abril del 31,1 por 100 al 10,4 por 100 (gráfico III-5). De manera que, en los meses más duros del confinamiento, las prestaciones sociales lograron dar cobertura a cerca de la mitad de las personas que dejaron de tener ingresos del trabajo. Dicha cobertura fue más elevada entre las personas que perdieron el empleo y que tenían ingresos medios (cobertura del 66 por 100) que entre aquellos con ingresos bajos (27 por 100)¹⁰.

Confinamiento y prestaciones sociales: llegaron a casi la mitad de quienes perdieron ingresos salariales

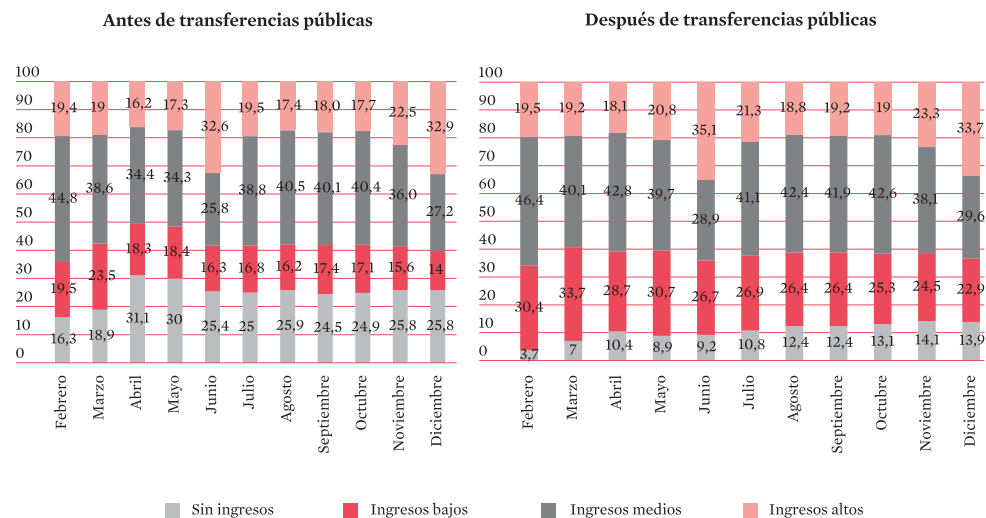
Las transferencias públicas siguieron teniendo un efecto positivo a lo largo del año, si bien su capacidad para reducir el porcentaje de población asalariada sin ingresos se fue debilitando. El mes de diciembre se cierra con un porcentaje de población sin ingresos (13,9 por 100) más alta que la del mes de febrero (1,7 por 100), frente a un descenso de las personas con ingresos bajos (30,4 frente en febrero y 22,9 por 100 en diciembre). Lo que ha sucedido es que el porcentaje de población con vulnerabilidad económica (sin ingresos o ingresos bajos) se mantiene (en torno a un 30 por 100), si bien se produjo un cambio en su distribución, con un aumento a finales de año del porcentaje de la población sin ingresos frente a los que tienen ingresos bajos, lo que muestra un aumento de la vulnerabilidad social a medida que se prolongaba la situación de la pandemia. En cambio, es notable el aumento del porcentaje de población con ingresos altos (pasa del 20 por 100 al 33,7 por 100).

La estructura salarial muestra, pues, una tendencia progresiva hacia una distribución más desigual a lo largo del año, como también muestra el coeficiente de Gini del MD (gráfico III-6). Las políticas de mantenimiento de rentas y de protección social lograron mitigar el impacto en términos de desigualdad, sobre todo en el segundo trimestre, manteniéndolas incluso en niveles similares al año anterior. Con todo, su capacidad para frenar la desigualdad se va reduciendo a lo largo del año, registrando un aumento notable desde el mes de octubre en el que se alcanzan niveles superiores a los meses previos a la pandemia.

10 CaixaBank Research, *El impacto de la COVID-19 en la desigualdad en España*, Dossier de noviembre 2020.

GRÁFICO III-5. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS SALARIALES ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO*

(Población asalariada por cuenta ajena entre los 16 y 65 años de edad)



* Ingresos salariales, o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo. Ingresos bajos: inferiores a 1.000 euros; ingresos medios: entre 1.000 y 2.000 euros; ingresos altos: superiores a 2.000 euros.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

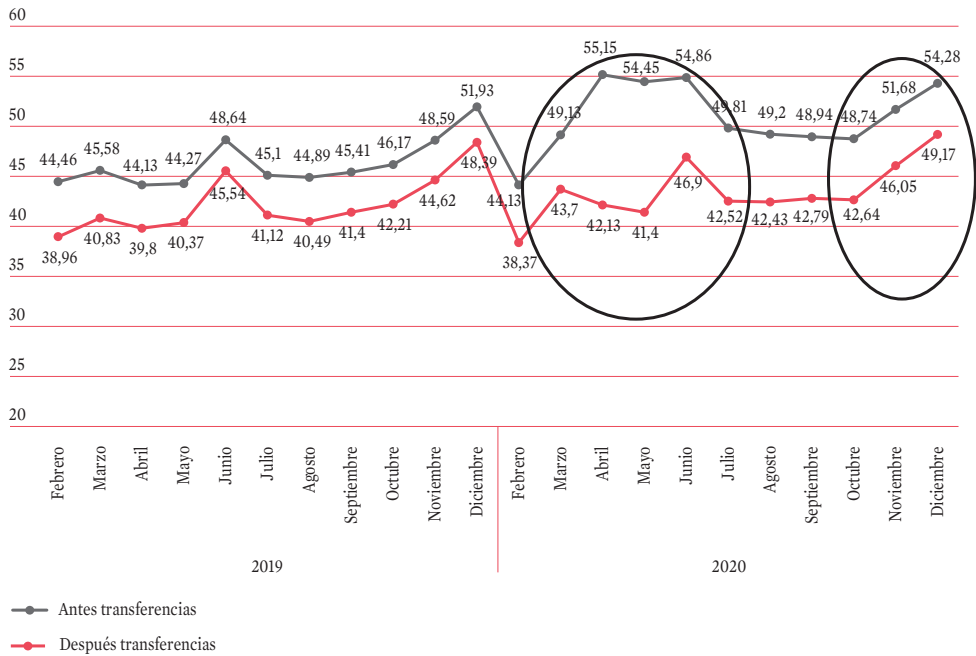
Mayor impacto de la pandemia en la situación económica de la población joven e inmigrante

La crisis ocasionada por la pandemia, pues, está teniendo un impacto mayor entre la población con menores ingresos. También se observa un impacto diferencial cuando se atiende a otras características como la edad, el género, el origen o el lugar de residencia. A este respecto, conviene apuntar que la población joven (16-29 años), que partía de niveles de ingresos más bajos, es la que está experimentando un mayor deterioro: entre febrero y abril, y antes

de tener en cuenta las transferencias del sector público, el peso del grupo de jóvenes sin ingresos aumentó en 24 puntos porcentuales, frente al incremento de 15 puntos porcentuales en el conjunto de la población, superando el porcentaje de jóvenes sin ingresos al del conjunto de la población hasta en 10 puntos porcentuales. Así, el 44 por 100 de los jóvenes se quedó sin ingresos durante la pandemia. La crisis, sin embargo, ha tenido un impacto menor en las personas de mayor edad y en aquellas con ingresos altos, manteniendo porcentajes estables a lo largo del tiempo, tanto entre las personas mayores como entre las jóvenes¹¹.

11 CaixaBank Research, *op. cit.*

GRÁFICO III-6. COEFICIENTE GINI DE INGRESOS SALARIALES*

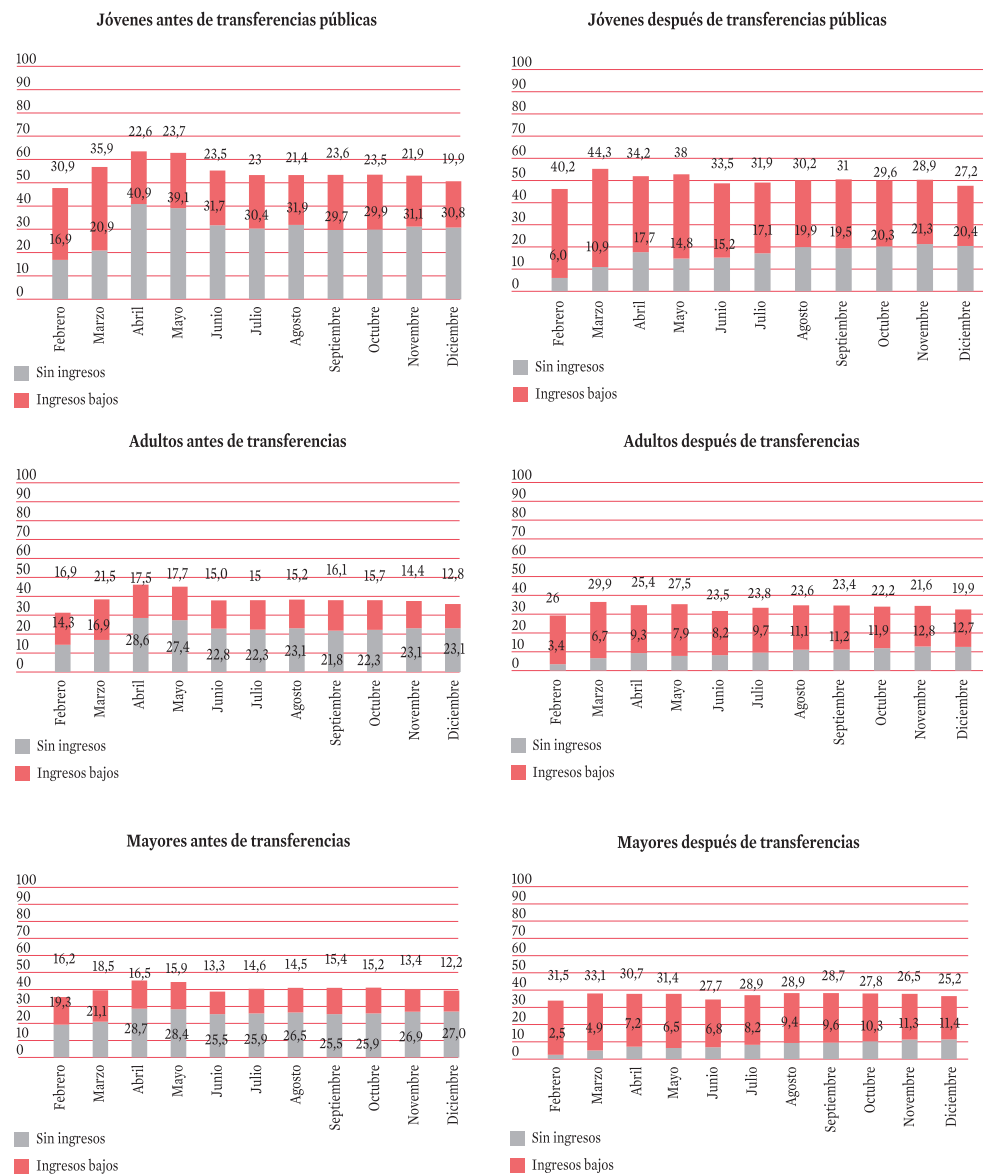


* Ingresos salariales, o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

Las transferencias del sector público amortiguaron el impacto de la crisis también entre las personas jóvenes, y con un nivel de cobertura similar al de la población de mayor edad, alrededor del 50 por 100 en ambos casos. A partir del mes de mayo se observa que la reactivación económica logró mitigar el impacto inicial de la crisis, también entre la juventud, aunque el porcentaje de este grupo que se mantiene sin ingresos sigue siendo elevado y muy por encima del momento en que irrumpió la crisis.

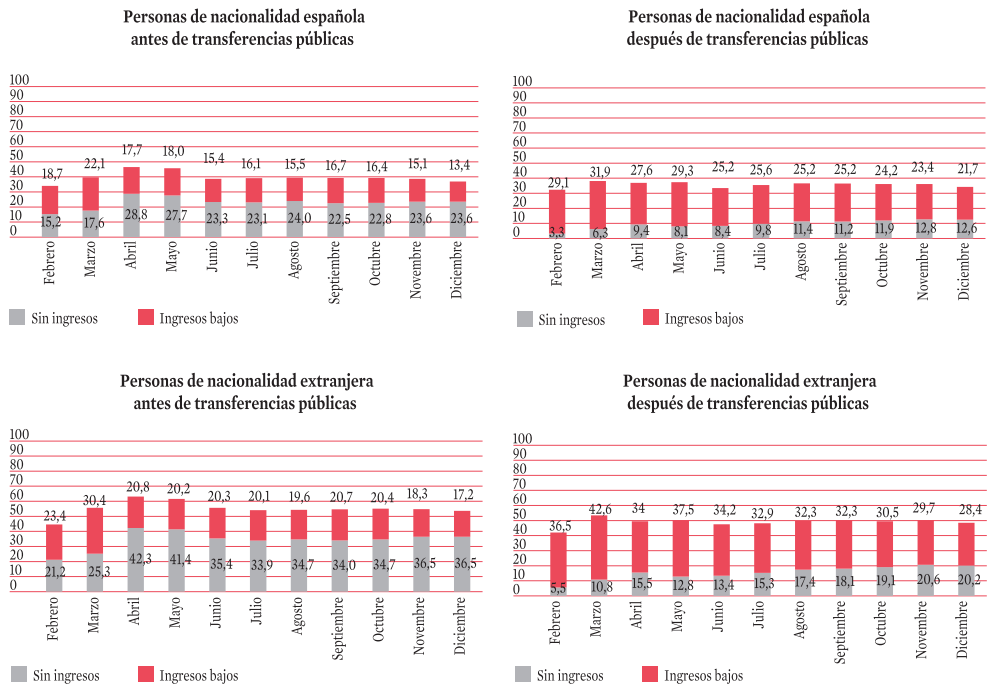
El impacto de la crisis también está siendo más acusado entre las personas de nacionalidad extranjera. Al igual que sucede con las personas jóvenes, es precisamente este grupo poblacional que ya partía de ingresos más bajos, el que está padeciendo una mayor pérdida de ingresos salariales durante la pandemia. Las transferencias sociales nuevamente muestran un efecto positivo para atenuar la caída de ingresos de este grupo poblacional, a pesar de lo cual, el año se cierra con un porcentaje alto de población extranjera con niveles bajos de ingresos o sin ingresos (48,6 por 100 sobre el total de este grupo), superior al mes anterior a la pandemia (42 por 100) y lo que es más grave, con un porcentaje bastante mayor de los que no tienen ingresos (20 por 100 en diciembre, frente a 5,5 por 100 en febrero).

GRÁFICO III-7. POBLACIÓN CON INGRESOS SALARIALES BAJOS O SIN INGRESOS, POR EDAD*
(Porcentaje respecto al total de cada grupo)



* Ingresos salariales (o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo) bajos: inferiores a 1.000 euros. Población joven (16-29 años), población adulta (30-49 años) y población mayor (50-65 años).
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

GRÁFICO III-8. POBLACIÓN CON INGRESOS SALARIALES BAJOS O SIN INGRESOS*, POR ORIGEN
(Porcentaje respecto al total de cada grupo)



* Ingresos salariales (o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo) bajos: inferiores a 1.000 euros.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

La evolución del año muestra porcentajes similares de personas sin ingresos en ambos sexos, y con niveles de protección de las transferencias públicas también parejas. El resultado de la comparativa entre el mes de febrero y diciembre, sin embargo, muestra que el porcentaje de mujeres con ingresos bajos o sin ingresos, aunque aumentó menos que el de los hombres (8 puntos, frente a 11 puntos), se mantiene en niveles más elevados, afectando al 40 por 100 de las mujeres asalariadas, frente al 33 por 100 de los hombres.

Ya por último, hay que destacar que el impacto de la crisis ha sido algo más pronunciado en las zonas urbanas que en las rurales. Por ámbito regional, algunas comunidades han sido especialmente afectadas, como Baleares o Canarias, si bien las transferencias públicas logran reducir las diferencias regionales de manera notable¹².

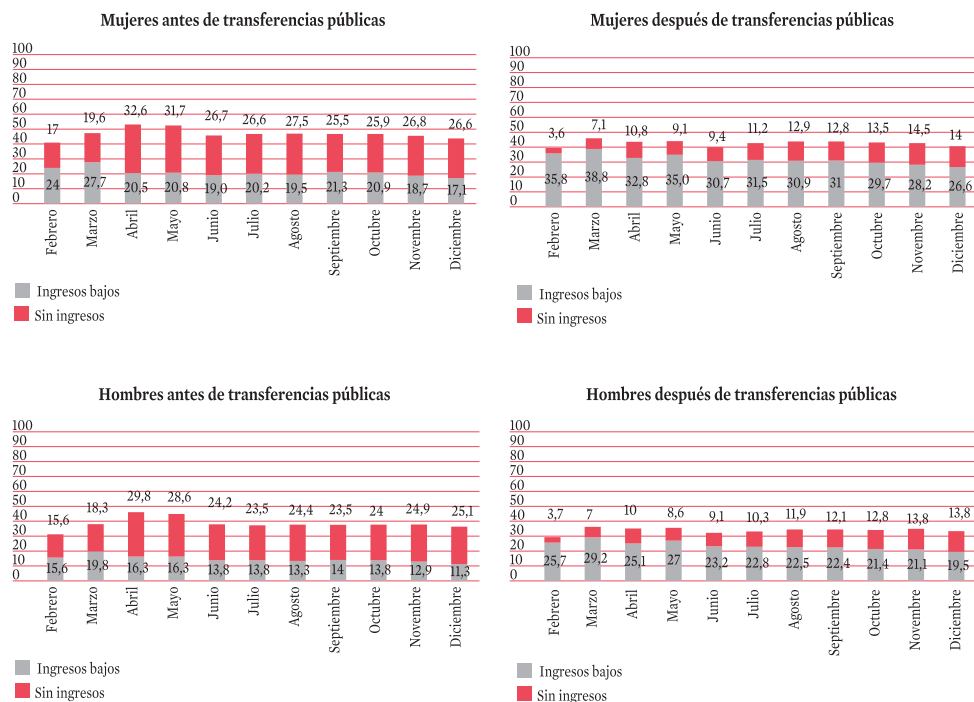
LA EPA permite ver el impacto del aumento de la población sin ingresos en los hogares (gráfico III-10). Al respecto, se constata un aumento notable de los mismos

Aumento de los hogares sin ningún tipo de ingresos y de las solicitudes de ayuda a las ONG

12 CaixaBank Research, *op. cit.*

GRÁFICO III-9. POBLACIÓN CON INGRESOS BAJOS O SIN INGRESOS*, POR SEXO

(En porcentaje respecto al total de cada grupo)



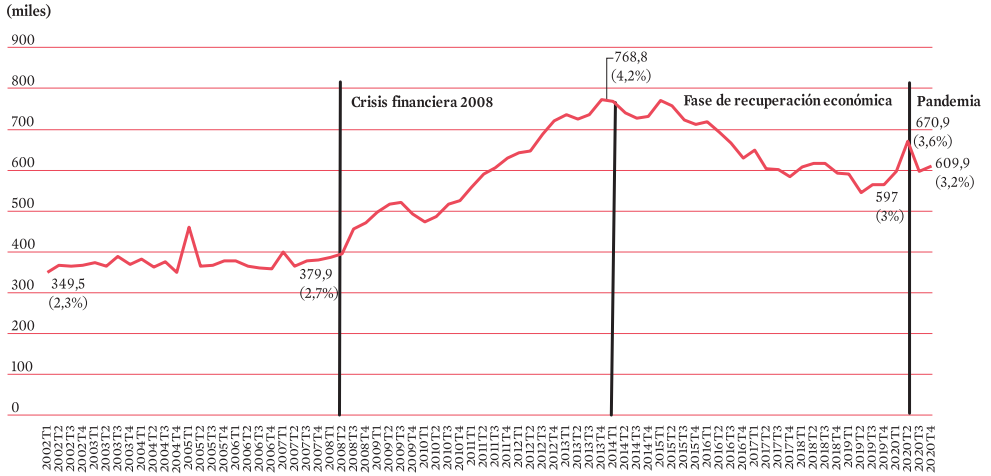
* Ingresos salariales (o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo) bajos: inferiores a 1.000 euros.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

(105.600) en el segundo trimestre de 2020 respecto al último de 2019, hasta alcanzar la cifra de 670.900 hogares sin ingresos. En la anterior crisis financiera, un aumento de similar magnitud en el número de hogares sin ingresos tuvo lugar en más de un año desde que diera comienzo la recesión económica. Este notable aumento en tan poco tiempo se produce, además, cuando este tipo de hogares se mantenía aun en niveles bastante superiores a los de la crisis financiera (597.000 en el cuarto trimestre de 2019 frente a los 379.900 en el último trimestre de 2007), pese al descenso progresivo de los mismos desde 2015.

En los meses sucesivos al primer impacto de la pandemia se observa un ligero descenso, especialmente en los meses de verano, si bien un nuevo repunte, aunque menor, a finales de año, cerrando el último trimestre con un total de 609.900 hogares sin ingresos. Un dato preocupante sobre este tipo de hogares es que la mitad de ellos tiene hijos o hijas menores a su cargo, lo que puede dar muestra de las consecuencias que este aumento de la vulnerabilidad puede tener en la infancia y en su desarrollo futuro, mermando su capacidad de tener una calidad de vida digna en el medio y largo plazo (gráfico III-11).

GRÁFICO III-10. EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SIN NINGÚN INGRESO*

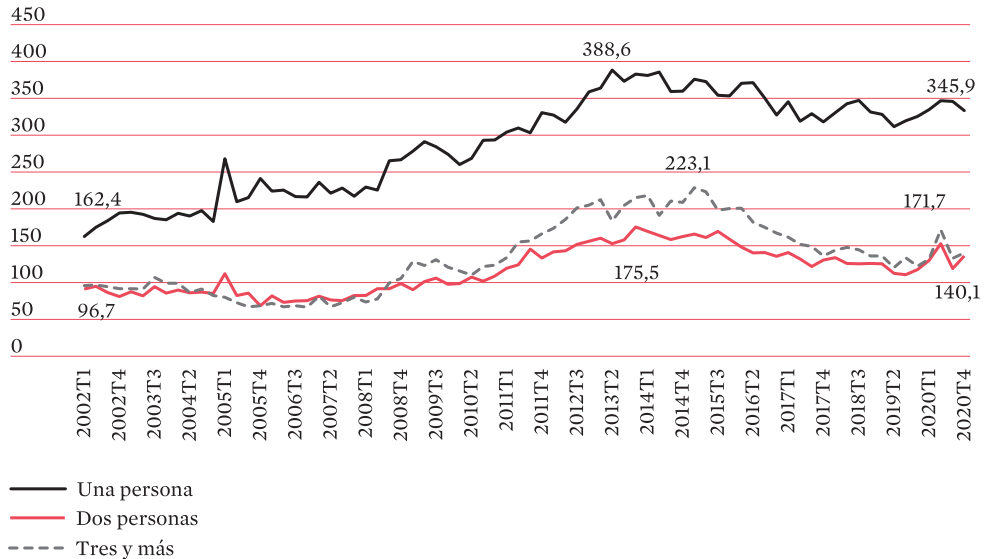
(Porcentaje sobre total de hogares en paréntesis)



* La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

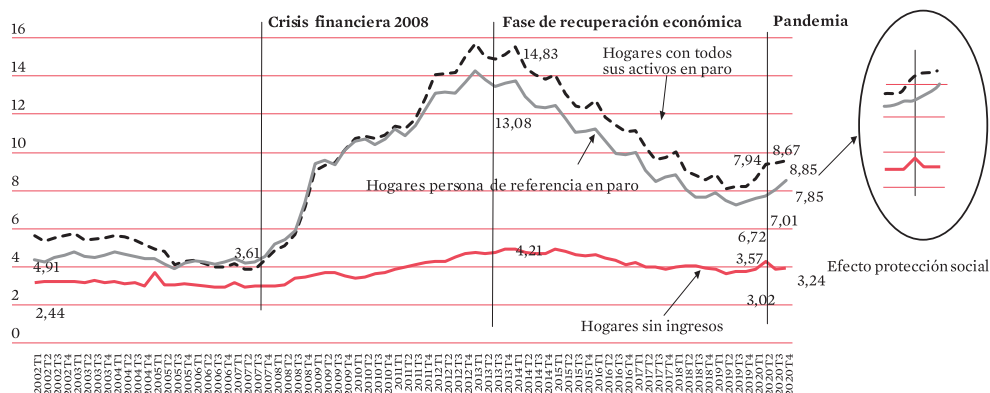
GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SIN INGRESOS*, POR NÚMERO DE CONVIVIENTES

(En Miles)



* La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO III-12. HOGARES SIN INGRESOS* Y HOGARES CON TODOS SUS ACTIVOS EN PARO
(En porcentaje sobre el total de hogares)



* La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Conviene apuntar, no obstante, que los datos de la EPA permiten estimar igualmente un efecto positivo de las transferencias sociales a la hora de mitigar el impacto del aumento del desempleo durante la pandemia en las rentas de los hogares más vulnerables. Así, aunque los hogares sin ingresos mostraron un repunte a finales de año, este es menor que el experimentado por los hogares con todos los activos o la persona de referencia en paro (gráfico III-12). Con todo, su capacidad protectora está siendo mayor en los hogares unipersonales, que siguieron descendiendo a finales de año, frente a los hogares con menores a cargo, que experimentaron un repunte en el último trimestre (gráfico III-11)

Lo expuesto hasta aquí muestra que el impacto de la pandemia en las rentas de los hogares ha sido de gran calado. Las políticas de protección de las rentas han tenido un impacto positivo, sobre todo para mitigar los casos más extremos de vulnerabilidad. Sin embargo, esta ha seguido creciendo, no solo por el aumento de los hogares sin ingresos (muchos de los cuales con personas que no reunían las condiciones para acceder a la protección por desempleo o a los ERTE), sino también de la población trabajadora con ingresos bajos.

Esta mayor vulnerabilidad social ha dado lugar a un repunte considerable de las solicitudes de ayuda a las organizaciones del tercer sector de acción social para cubrir las necesidades básicas¹³. Los datos de algunas de las más importantes, como Cáritas, ponen de manifiesto el aumento de las necesidades a las que han tenido que atender durante la pandemia¹⁴. Según esta organización, han tenido que atender a

13 Muchas de estas ayudas han sido ejercidas por asociaciones vecinales sobre las que no existen datos oficiales.

14 Para más detalle, véase Cáritas, *Observatorio de la realidad social. La crisis de la COVID-19*, marzo, 2021.

258.000 personas por no tener ingreso alguno, lo que representa 75.000 más que antes del comienzo de la crisis. Un dato preocupante es que un 67 por 100 de las familias atendidas por Cáritas declaraba no contar con información suficiente para tramitar la solicitud del IMV lo que, unido a la complejidad administrativa de su tramitación, más aún con las restricciones para conseguir cita en las oficinas de la Seguridad Social, han agravado la situación social de los hogares con pobreza más severa¹⁵.

España, pues, se enfrenta a una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes con debilidades estructurales de partida que pueden amplificar los efectos sociales y lastrar su recuperación. Las consecuencias sociales a largo plazo, sin embargo, están por ver, a expensas en buena medida de la evolución de la crisis, así como de las políticas que se emprendan para combatirla. Con todo, existen aspectos preocupantes por el riesgo de cronificación de la pobreza y la desigualdad social, como ya sucediera en crisis anteriores¹⁶.

Riesgo de que la vulnerabilidad social producida por la pandemia se convierta en estructural

Así, la desigualdad en España ha mostrado ser más sensible a las recesiones que a las expansiones, aumentando en las primeras pero no reduciéndose en la misma proporción en las segundas¹⁷. De hecho, la desigualdad en España muestra una gran resistencia a la baja, lo que debería alertar sobre los efectos que la crisis actual pueda tener en el medio y largo plazo para el desarrollo social del país.

España adolece de problemas estructurales en el mercado de trabajo que inciden en el mantenimiento de la desigualdad y la pobreza. La mayoría de los estudios, principalmente en el contexto del análisis del fenómeno de la pobreza laboral, coinciden en que, más que la relación con el empleo o el desempleo en sí mismas, resultan relevantes algunas características de ambas variables en combinación con algunas de los hogares. Así, revestiría particular importancia explicativa, la intensidad laboral de los hogares, la distribución intrafamiliar del empleo o el desempleo y el peso de las ocupaciones de salarios bajos¹⁸.

Un factor también preocupante es el alto nivel de vulnerabilidad social entre la población infantil y juvenil cuando, además, cada vez más estudios inciden en la importancia de las circunstancias en las que se vivió en la infancia sobre la posición

15 Para más detalle sobre el IMV y su nivel de cobertura, véase apartado 2.2.4 de este capítulo.

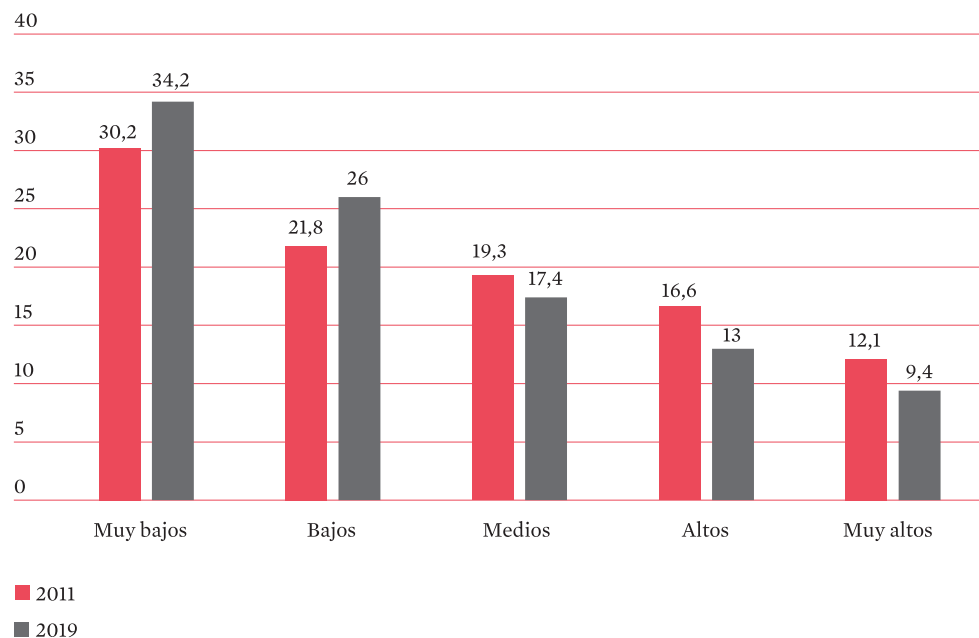
16 Como sucedió en el periodo comprendido entre mediados de los noventa y 2007, caracterizado por una fuerte expansión económica e intenso crecimiento del empleo que no se reflejó en un descenso de la desigualdad, que se mantuvo estable. Así, el retroceso que se produjo a tenor de la crisis económica de comienzos de los noventa se convirtió en permanente, no habiéndose producido mejoras en el periodo expansivo posterior. Para más detalle, véase Informe CES 3/2013, *La distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

17 Para más detalle, véase Informe CES, *op. cit.*

18 Para más detalle, véase: Ayala, L., y Cantó, O., *Mercado de trabajo y desigualdad*, en Informe España 2020, Fundación Ramón Areces.

GRÁFICO III-13. POBLACIÓN 25-69 AÑOS CUYA SITUACIÓN ECONÓMICA EN LA ADOLESCENCIA ERA MALA/ MUY MALA, SEGÚN NIVEL DE RENTA ACTUAL

(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida (Módulo de transmisión intergeneracional de la pobreza 2019 y 2011).

económica alcanzada en la edad adulta. Los datos del último módulo de la Encuesta de Condiciones de Vida 2019 sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, dan muestra precisamente de cómo en España la situación económica de la población adulta sigue estando condicionada por las circunstancias del hogar en el que se vivió durante la adolescencia (gráfico III-13).

Por otro lado, la capacidad de las prestaciones sociales para reducir los niveles de pobreza en España es baja en relación al promedio europeo. Aunque las políticas de contención del impacto social de la crisis producida por la pandemia han sido numerosas (recuadro III-1) y han tenido un impacto positivo, es necesario seguir articulando medidas que fortalezcan la capacidad protectora de las políticas públicas, en especial las destinadas a las familias con menores a cargo.

La pandemia, pues, deja importantes desafíos sociales que habrá que atender desde una perspectiva integral, con políticas laborales, educativas, de vivienda y de protección social con perspectiva de largo plazo. El plan de recuperación europeo supone una oportunidad para emprender medidas de amplio alcance para atender a las necesidades de la población y que en los siguientes apartados se verán con más detalle.

RECUADRO III-1. MEDIDAS SOCIALES FRENTE AL COVID-19**Protección social, seguridad social y desempleo****Prestaciones excepcionales:**

Incapacidad temporal: consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio^{(1) (2)}.

Prestación extraordinaria por cese de actividad para los **trabajadores por cuenta propia** o autónomos⁽³⁾.

Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de **ERTE**⁽³⁾.

Subsidio para **empleadas del hogar** afectadas por el cese o reducción de actividad⁽⁴⁾.

Subsidio excepcional por desempleo para **trabajadores temporales** cuyo contrato haya finalizado con posterioridad al 14/03/20 y que no tuviesen derecho a prestación por falta de cotizaciones suficientes⁽⁴⁾.

Subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hayan extinguido por agotamiento su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020⁽¹³⁾.

Prestación extraordinaria para personas con contrato **fijo discontinuo**⁽³⁾.

Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los **artistas en espectáculos públicos**⁽⁶⁾ y subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del **sector de la cultura**⁽¹³⁾.

Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de **profesionales taurinos**⁽¹³⁾.

Reconocimiento de la incapacidad temporal en situación excepcional de confinamiento total para trabajadores servicios esenciales obligados a desplazarse de localidad⁽⁴⁾.

Compatibilidad de prestaciones: jubilación profesionales sanitarios y reincorporación al servicio⁽⁴⁾; desempeño de tareas agrarias y prestación por desempleo o cese de actividad; subsidio por cuidado menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave con prestación por desempleo o cese de actividad durante la permanencia estado alarma.

Ingreso Mínimo Vital⁽¹⁴⁾: Nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a hogares en situación de vulnerabilidad económica extrema.

Medidas dirigidas a grupos especialmente vulnerables

Derecho a ayudas económicas o prestación directa de distribución de alimentos a las familias de los niños y niñas beneficiarias de una beca o ayuda de comedor⁽²⁾.

Medidas de prevención de la expansión del coronavirus entre **población sin hogar y asentamientos chabolistas**, (utilización de instalaciones militares, refuerzo sanitario de centros de atención y contribución en el reparto de alimentación⁽⁵⁾).

Medidas en el ámbito de la **vivienda**^{(4), (9), (11)}.

Garantía de **suministro de agua y energía** a consumidores vulnerables⁽³⁾.

Moratoria en el pago de hipotecas de vivienda habitual^{(3), (4), (12)}.

Moratoria en el pago de créditos no hipotecarios^{(3), (4), (12)}.

Suspensión de las obligaciones derivadas de contratos de crédito sin garantía hipotecaria^{(3), (4), (12)}.

Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los **alquileres de vivienda habitual**⁽⁴⁾.

Programa de ayuda a las **víctimas de violencia de género**, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables⁽⁴⁾.

RECUADRO III-1. MEDIDAS SOCIALES FRENTE AL COVID-19 *(continuación)*

Modificación del programa de fomento del parque de vivienda en alquiler⁽⁴⁾.

Medidas de protección de las víctimas de la violencia machista⁽⁶⁾.

Sistema Nacional de Acogida: flexibilización de requisitos para continuar percibiendo las ayudas⁽⁷⁾.

Suspensión de las obligaciones derivadas de los contratos de crédito sin garantía hipotecaria^{(3), (4), (12)}.

Medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal⁽¹⁰⁾.

Moratorias subsidiación de préstamos^{(3), (4), (9), (12)}.

Línea ICO arrendamientos COVID-19⁽⁴⁾.

(1) Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

(2) Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

(3) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

(4) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

(5) Instrucción de 16 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa.

(6) Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

(7) Instrucción Secretaría de Estado de Migraciones de 19 de marzo.

(8) Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

(9) Real Decreto-ley 26/2020, de 7 julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

(10) Real Decreto-ley 33/2020, de 3 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal.

(11) Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

(12) Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

(13) Real Decreto-ley 32/20, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural.

(14) Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

1.2. EDUCACIÓN

Desde que en marzo de 2020 se decretara el primer estado de alarma vinculado a la pandemia de COVID-19, y con ello se suspendieran las clases presenciales en todos los niveles educativos, los casi 11 millones de estudiantes del sistema educativo español, sus familias y centros educativos, vivieron una situación sin precedentes en la historia contemporánea que, además, fue compartida con todos los países de nuestro entorno. La suspensión de las clases, que finalmente se prolongó en España durante todo el curso académico 2019-2020, tendrá sin duda un impacto en términos educativos y sociales cuya magnitud, aún incierta, variará según el contexto nacional. Por otro lado, la adaptación de las enseñanzas a la realidad de la pandemia no ha venido sino a acelerar el proceso de digitalización de la escuela¹⁹; adaptación que venía y viene dándose de manera desigual en los distintos niveles y que se enfrenta al crucial reto, entre otros,

19 Una compilación de ejemplos de recursos educativos y buenas prácticas en educación digital se pueden encontrar en European Parliamentary Research Service, *Education in isolation in the pandemic, following the path of Isaac Newton*, 2020.

CUADRO III-2. INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

	Umbral	España	UE-27	Año
Participación de adultos en formación a lo largo de la vida	>15%	11	9,2	2020
Jóvenes de 15 años con aptitudes insuficientes en lectura, matemáticas y ciencias	<15%	16,2	20	2015
Población de 30-34 con estudios universitarios	>40%	44,8	40,9	2020
Abandono de los estudios o formación ⁽¹⁾	<10%	16	10,1	2020
Escolarización en educación infantil ⁽²⁾	>95%	98	94,8	2018
Inserción laboral titulados ⁽³⁾	>82%	73	80,9	2019
Movilidad en educación superior ⁽⁴⁾	>20%	Sin datos		
Movilidad en FP inicial ⁽⁵⁾	>6%	Sin datos		

(1) Población entre 18 y 24 años con nivel educativo alcanzado igual o inferior al primer ciclo de la secundaria o que no estaban estudiando en las 4 semanas anteriores a la recogida de la información. (2) Niños entre 4 años y la edad de comienzo de la educación obligatoria escolarizados. (3) Personas (20-34 años) con empleo que han obtenido un título igual o superior al segundo ciclo de la educación secundaria en los tres años anteriores. En España la tasa ha caído al 69,6 por 100 en 2020 (50,3 para formación profesional y 75,9 para estudios universitarios). (4) Titulados superiores con algún periodo de formación en el extranjero (al menos 3 meses o 15 créditos ECTS), incluyendo prácticas laborales. (5) Personas entre 18 y 34 años con formación profesional inicial que han realizado periodo de formación en el extranjero (al menos 2 semanas, o registrada en Europass), incluyendo prácticas laborales. Fuente: Eurostat, Education and training 2020.

de lograr el máximo de equidad en el acceso a los nuevos recursos educativos, como se analizará más adelante.

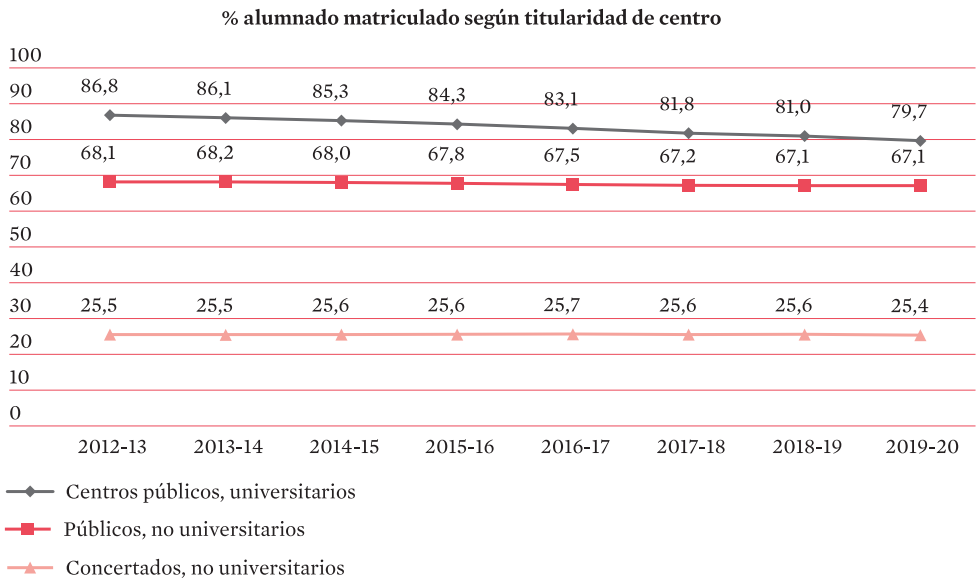
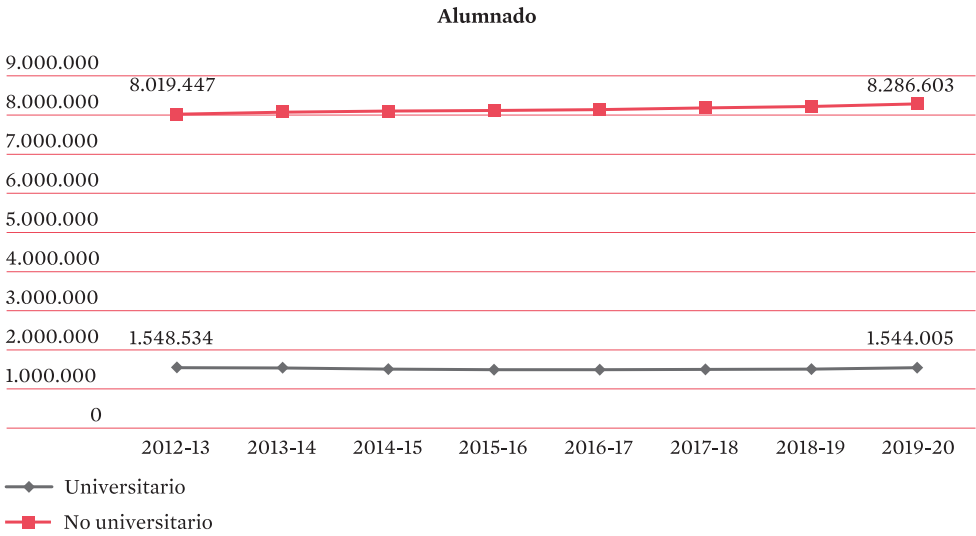
1.2.1. Panorama general del sistema: principales retos estructurales

Más allá de los retos extraordinarios para estudiantado, profesorado y familias que ha supuesto la pandemia de COVID-19, el sistema educativo español se enfrenta a algunas necesidades de carácter estructural, como son: la disminución del abandono escolar temprano (AET), la mejora del rendimiento en todos los niveles, la suficiencia en la inversión pública y la eliminación de las barreras de acceso, y la mejora de la empleabilidad y el ajuste entre cualificaciones y demanda del mercado laboral. La Estrategia Europea 2020 de Educación y Formación recoge indicadores para la mayoría de estos desafíos, en los que España muestra unos resultados desiguales. Si bien para algunos indicadores los resultados vienen siendo desde hace años generalmente superiores a los de la media de la UE-27 (como las tasas de escolarización en educación infantil) y, en otros, los últimos años han visto una mejora sustantiva (como la tasa de inserción laboral de los titulados²⁰), siguen pendientes algunos retos con hondos repercusiones, siendo quizás el principal el AET, pero también la mejora de las competencias básicas de los jóvenes (cuadro III-2).

En el curso 2019-2020 el sistema educativo español contaba con 10,8 millones de alumnos. De ellos, 8,3 millones de alumnos (76,4 por 100) cursaban enseñanzas de régimen general no universitarias; 1,5 millones de alumnos (14,3 por 100), educación

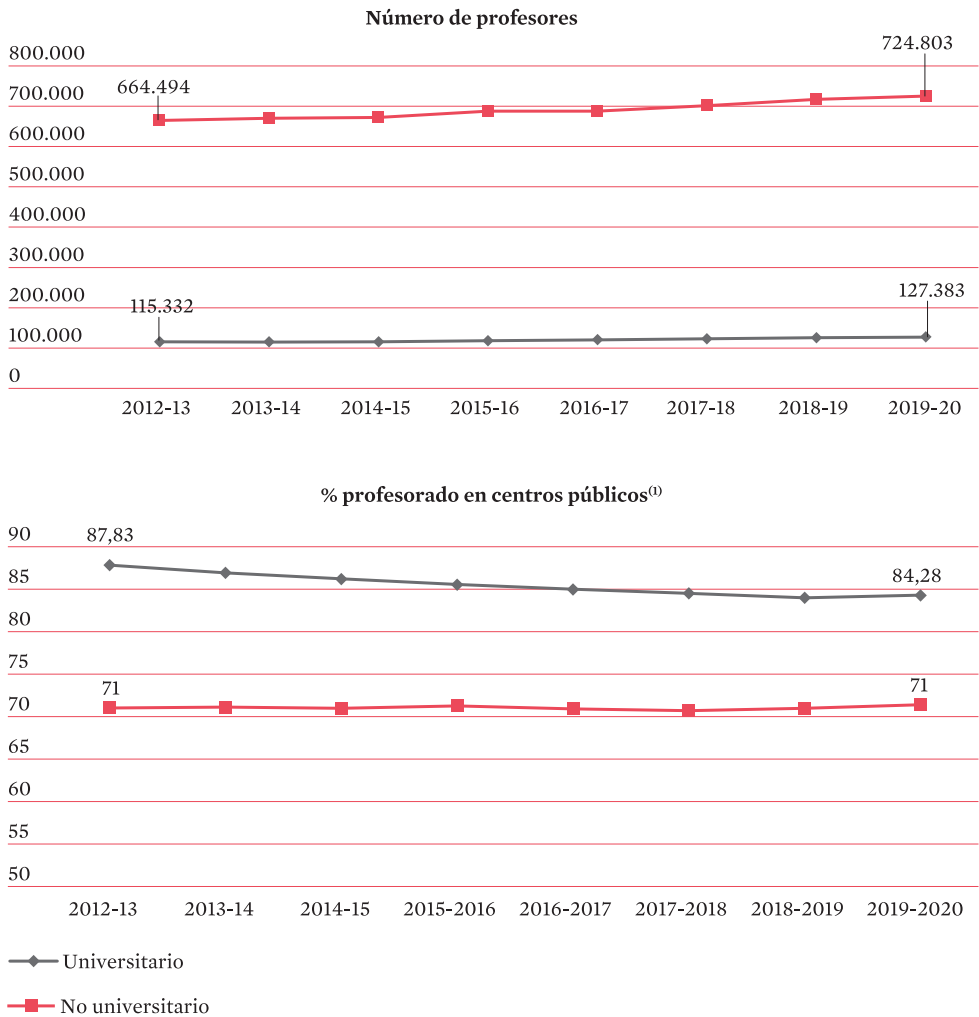
20 Entre 2014 y 2019 ha pasado del 65,1 por 100 al 73 por 100 en España y del 75 por 100 al 80,9 en la UE-27.

GRÁFICO III-14. DATOS BÁSICOS DEL ALUMNADO DEL SISTEMA EDUCATIVO



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Enseñanzas no universitarias, Alumnado matriculado, Estadísticas universitarias, Estadística de estudiantes.

GRÁFICO III-15. DATOS BÁSICOS DEL PROFESORADO DEL SISTEMA EDUCATIVO



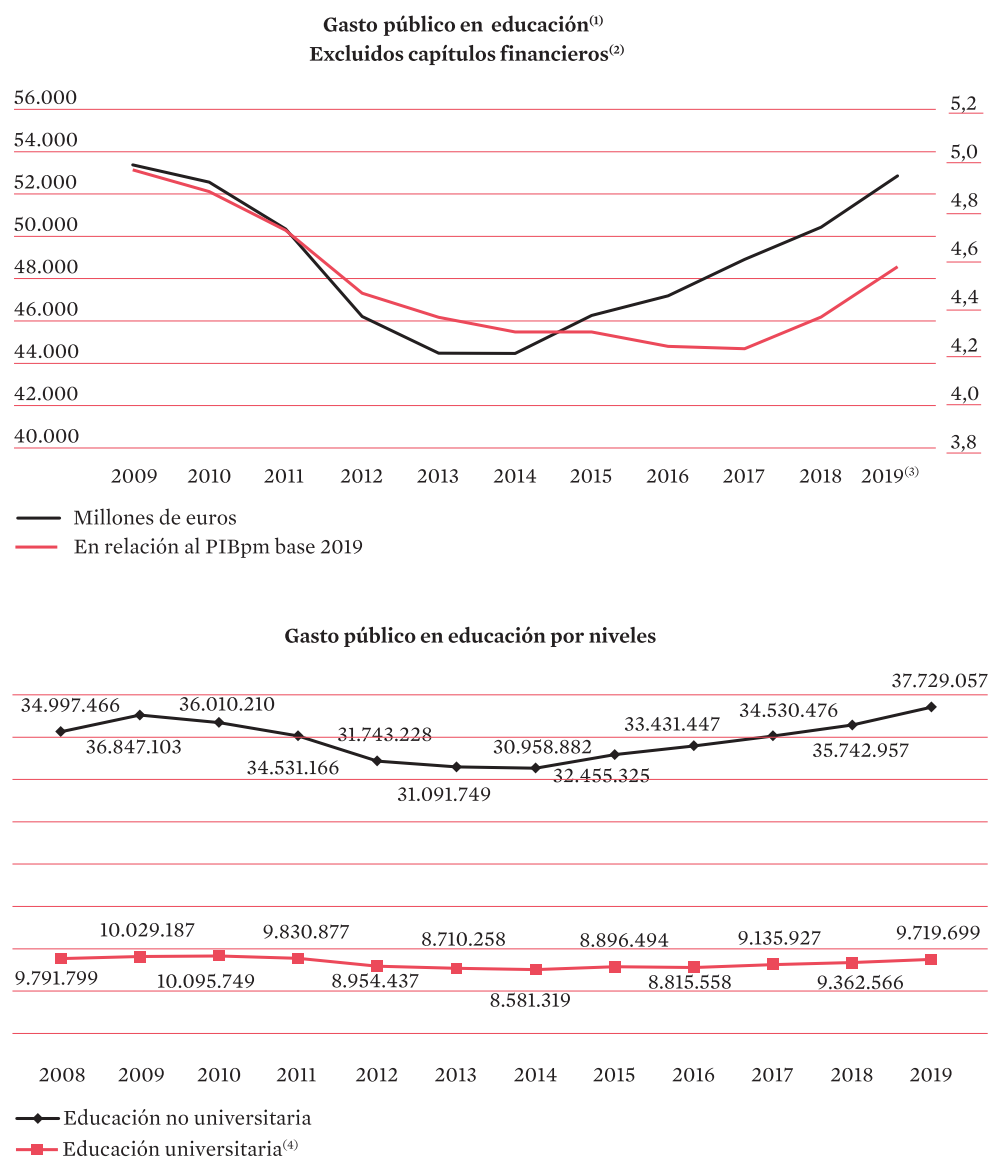
(1) Desglose entre centros privados concertados y no concertados no disponible.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Enseñanzas no universitarias, Estadística del profesorado y otro personal, Estadísticas universitarias, Estadística de personal de las universidades (EPU).

universitaria; 785.891 alumnos (7,3 por 100), enseñanzas de régimen especial, y 238.136 alumnos (2,1 por 100) cursaban enseñanzas de carácter formal de la oferta de educación de adultos²¹. En las enseñanzas de régimen general (gráfico III-14), el censo del alumnado ha seguido la tendencia ligeramente al alza de años anteriores. Asimismo, en dichas enseñanzas, el número de profesores era en el curso 2019-2020 de 852.186, habiéndose producido un ligero aumento del porcentaje de profesorado que desarrolla su labor en

21 Ministerio de Educación y Formación Profesional, Las cifras de la Educación en España. Avance de datos, curso 2019-2020. Estas cifras no incluyen las enseñanzas de carácter no formal.

GRÁFICO III-16. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y POR NIVELES



(1) Se refiere al gasto en educación (Presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades.

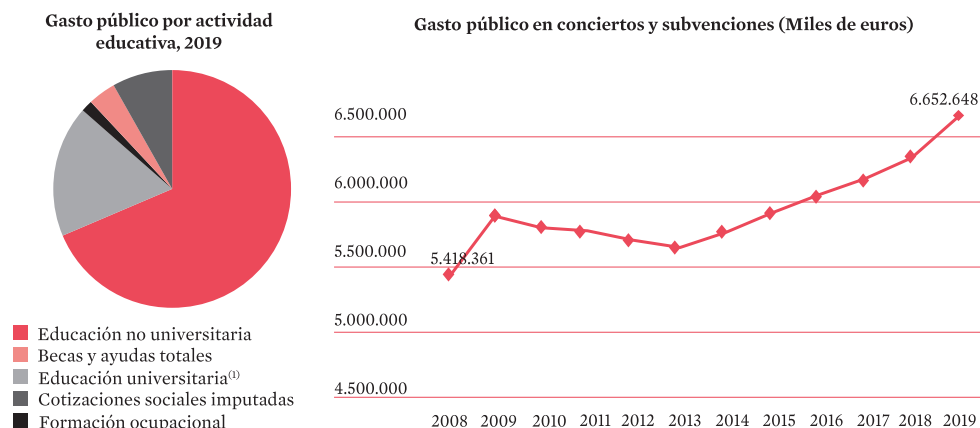
(2) Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3 (Gastos financieros de operaciones corrientes), 8 y 9 (Activos y pasivos financieros de operaciones de capital).

(3) Cifras provisionales.

(4) Incorpora las becas por exención de precios académicos y la financiación de origen privado de las universidades públicas.

Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación, edición 2019.

GRÁFICO III-17. GASTO PÚBLICO POR ACTIVIDAD EDUCATIVA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONCIERTOS Y SUBVENCIONES



(1) Incorpora 365.266.000 del Ministerio de Educación de becas por exención de precios académicos y 1.675.252.000 de financiación de origen privado de las universidades.

Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación, edición 2019.

centros públicos, tanto en los niveles no universitarios (donde alcanza el 71,4 por 100) como en los universitarios (un 84,3 por 100 del Personal Docente e Investigador, PDI, trabaja en universidades públicas).

El gasto público total en educación ascendió a 53.053 millones de euros, lo que supone un 4,26 por 100 del PIB, porcentaje aún por debajo de la media de la UE-27 (4,6 por 100 en 2018) pese a la tendencia claramente ascendente del volumen absoluto de gasto (especialmente en los niveles no universitarios) que viene produciéndose desde 2014. Dicho porcentaje debería incrementarse al 5 por 100 en los próximos años según establece la recientemente aprobada Ley orgánica de educación (LOMLOE) (recuadro III-3).

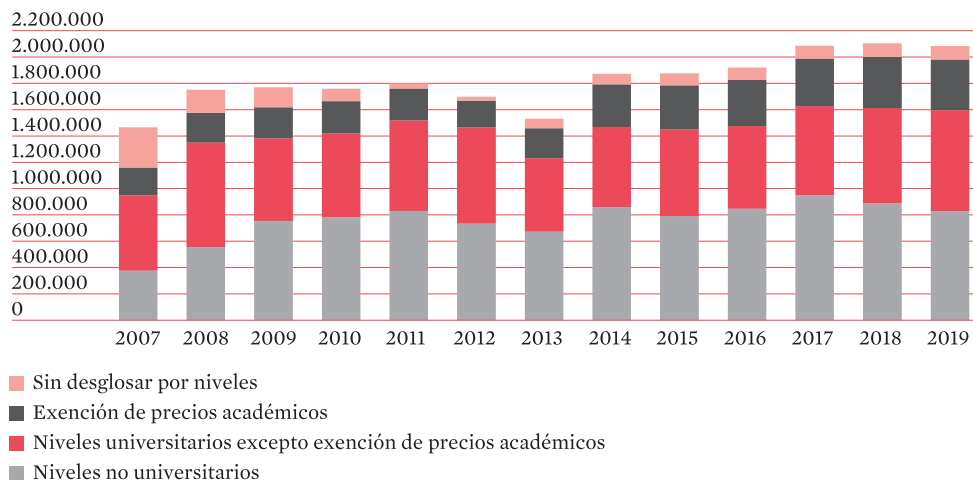
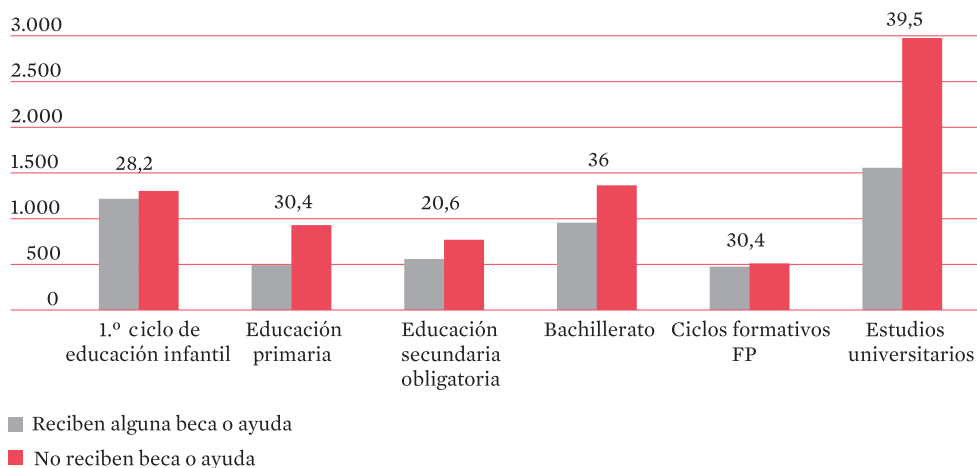
De este gasto público, la cuantía dedicada a becas ha descendido ligeramente en 2019 (un 1 por 100). En el curso 2019-2020 el porcentaje de estudiantes que reciben algún tipo de beca osciló entre el 21 por 100 en la ESO y el 40 por 100 en la Universidad.

No obstante, tras la reforma del sistema de becas y ayudas al estudio²² emprendida a finales del curso 2019-2020, se ha producido un aumento sustancial de la cuantía destinada a becas para el curso siguiente. Dicha reforma, que ha contado con el visto bueno del Observatorio de Becas y Ayudas al Estudio tras su reactivación en 2018²³, revierte

*Gasto en educación
y becas*

22 Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

23 Memorias CES 2018 y 2019.

GRÁFICO III-18. GASTO EN BECAS Y RELACIÓN CON EL GASTO EN EDUCACIÓN DE LOS HOGARES**Gasto público en becas y ayudas al estudio (Miles de euros)**
Gasto medio por estudiante en servicios educativos de los hogares⁽¹⁾
 (% de estudiantes con beca)


(1) No incluye bienes educativos tipo uniformes, libros, etc.

Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación, edición 2019. INE, Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación, curso 2019-2020.

algunas medidas introducidas en 2013, siguiendo las recomendaciones del Consejo Escolar del Estado en diferentes dictámenes²⁴. Se rebajan así los requisitos académicos pero también los de renta mínima, elevando el umbral 1 de renta²⁵. Aunque los datos

24 Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

25 Por ejemplo, para familias de cuatro miembros, el umbral ha subido de 14.613 a 22.177 euros anuales.

definitivos para el curso 2020-2021 no están disponibles al cierre de esta Memoria, se estima que el cambio ha afectado a 40.000 nuevos becarios tras un aumento presupuestario del 22 por 100.²⁶

Como se vio en el Informe del CES 2/2020, *Jóvenes y el mercado de trabajo en España*, actualmente las tasas de AET españolas son las más altas de la UE-28, a pesar de las notables mejoras de la última década, si bien han seguido una tendencia descendente desde 2008 hasta 2020, pasando del 31,7 al 16 por 100. Desde 2014, esta tendencia se debe sobre todo al descenso en las tasas de abandono entre los no ocupados (y un cierto estancamiento entre los ocupados) lo que podría indicar que la mejora en los niveles de empleo de los últimos años podría ejercer un cierto efecto llamada sobre los jóvenes que no han terminado el primer ciclo de ESO (aunque en niveles muy inferiores a los previos a la crisis de 2008). Como indica el mencionado informe, el AET está muy relacionado con la polarización de nuestro sistema educativo, que requiere de una especial atención a los déficits de la formación profesional (FP) señalados más adelante. En consonancia con el alto AET, las tasas de repetición de curso son más altas en España que en la mayoría de países de nuestro entorno, lo que tiene relación no solo con el nivel de competencias alcanzado por los estudiantes sino también con las características del sistema y el papel que se le da a la repetición en el mismo frente a otras alternativas más usadas en otros países del entorno europeo²⁷. En los últimos años, la evolución de la repetición en el primer ciclo de secundaria ha descendido, lo que está relacionado sobre todo con el aumento de alumnos que cursan formación profesional básica o abandonan el sistema.

Dada la correlación que la evidencia empírica encuentra entre el nivel de estudios de los progenitores (especialmente de la madre) y nivel de estudios alcanzado²⁸, es de esperar que el AET siga una tendencia a la baja en España, conforme llegan a la madurez cohortes con amplia presencia de personas con estudios universitarios.

Las matriculaciones en los diferentes niveles de formación profesional siguen una tendencia ligeramente ascendente en la última década (gráfico III-21). Cabe destacar cierta tendencia a la masculinización de la formación profesional en los últimos años (ya que el número de mujeres matriculadas ha aumentado en menor medida que el de

El AET más alto de la Unión Europea, pese a la evolución positiva

Necesidad de impulso y modernización de la FP

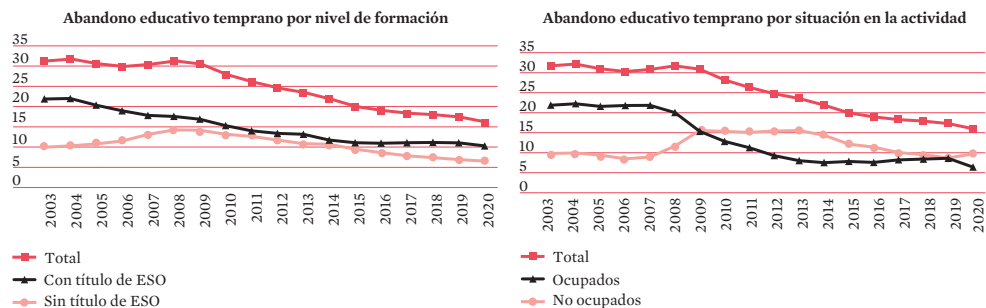
26 Divulgados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional tras la reunión del Observatorio de Becas y Ayudas al Estudio de 14/04/2021. Cifras oficiales pendientes de recibir de la Subdirección General de Becas, Ayudas al Estudio y Promoción Educativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

27 Como la adaptación de las enseñanzas, la oferta de enseñanza diferenciada y apoyos adicionales, o la posibilidad de seguir en el curso propio, cursando las materias no superadas uno o dos niveles por debajo del correspondiente a la edad. Para un análisis de las causas y posibles soluciones a la alta repetición de curso en España, véase Consejo Escolar del Estado, *El éxito en la educación primaria y secundaria*, 2020.

28 Comisión Europea, Monitor de la Educación 2020.

GRÁFICO III-19. EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ESPAÑA, 2003-2020

(En porcentajes, por nivel educativo y relación con la actividad)



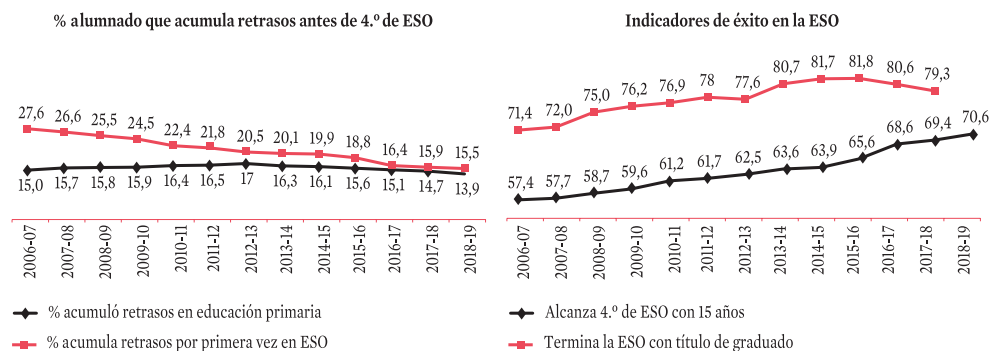
Fuente: Ministerio de Educación, Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa.

los hombres). En la formación profesional básica²⁹ las mujeres representan solo un 30 por 100 de los matriculados.

Como ya ha señalado el CES en anteriores ocasiones, la formación profesional inicial se ha de potenciar como una opción propia y no subsidiaria. Existe consenso entre los expertos en que la mejora sustancial de la formación profesional puede ser una herramienta clave para atajar el problema del AET³⁰. Por ello, en España, como en otros países de nuestro entorno, la formación profesional está recibiendo especial atención en los últimos años, para superar sus deficiencias estructurales, que en el caso español son el relativamente escaso interés que despiertan estos estudios entre

GRÁFICO III-20. ALGUNOS INDICADORES DE ÉXITO Y FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y ESO

(En porcentajes)

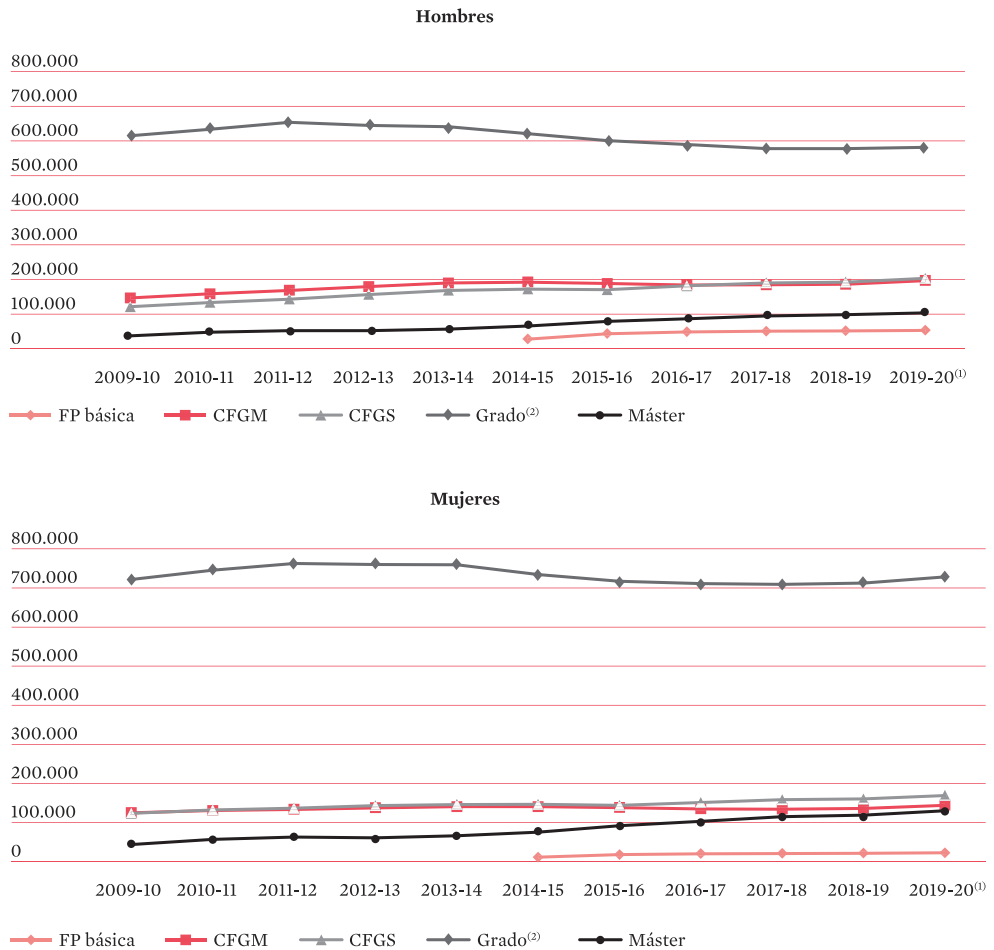


Fuente: Ministerio de Educación, Las cifras de la Educación en España, varias ediciones.

29 Cabe recordar que la formación profesional básica, introducida por la LOMCE en 2013, conduce a la obtención del título de graduado en ESO desde 2017, en virtud del Real Decreto 562/2017.

30 S. Bentolila, A. Cabrales y M. Jansen, «¿Qué empresas participan en la formación profesional dual?», *Papeles de Economía Española*, núm. 166, 2020.

GRÁFICO III-21. CIFRAS DE MATRICULACIÓN EN FP Y EDUCACIÓN TERCIARIA POR SEXO, 2009-2020



Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas de la educación, principales series y Estadísticas Universitarias, serie de estadísticas de estudiantes. CFGM= ciclo formativo de grado medio. CFGS= ciclo formativo grado superior. (1) Datos avance (2) Incluye grado universitario y antiguas licenciaturas y diplomaturas, pero no estudios de 2.º grado.

el alumnado (en comparación con otros países de nuestro entorno), pero también la alta masculinización de algunas familias profesionales, la concentración de la demanda en unas pocas de ellas, la insuficiencia y desequilibrio, en relación a las demandas del mercado de trabajo, en la oferta de plazas por familias, y el desajuste, por último, entre formación adquirida y oferta de trabajo de calidad.

La mejora y potenciación de la formación profesional es uno de los ámbitos emblemáticos en que se han de aplicar los fondos de recuperación europeos *Next Generation EU*, y para ello es necesario continuar con las mejoras ya iniciadas en los últimos tres años, que tiene como hito fundamental el proyecto de Ley Orgánica de Formación profesional en el que viene trabajando la Mesa de Diálogo Social tripartita

en materia de formación profesional vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones así como la recientemente creada Mesa de la Economía del Talento³¹, a la que quedará a partir de ahora vinculada la anterior y que se trata de un nuevo foro estable de diálogo sobre políticas públicas en materia de educación y formación, de generación de talento y de emprendimiento. Dichos trabajos ya condujeron a finales de 2019 a la aprobación del Plan estratégico de formación profesional del Sistema Educativo 2019-2022³² y a la presentación a mediados de 2020 del Plan de Modernización de la Formación Profesional, que cuenta con once ejes estratégicos y tiene como uno de sus principios la creación de un sistema único de formación profesional que abarque tanto la formación de estudiantes como la de desempleados y trabajadores (recuadro III-2). Cabe recordar además que en 2020 se ha producido un traspaso de competencias en materia de formación profesional del Ministerio de Trabajo y Economía Social al Ministerio de Educación y Formación Profesional³³ (MEFP), lo que tiene importantes efectos en materia de financiación o competencias de las comunidades autónomas, entre otras cuestiones.

En el marco de la reforma de la formación profesional, la modalidad de formación profesional dual cobra una especial importancia, dado el consenso existente en torno a su utilidad para garantizar la adaptación de la oferta formativa a las necesidades del tejido

RECUADRO III-2. PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LA FP. EJES ESTRATÉGICOS

1. Reconocimiento y acreditación de las competencias básicas y profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral.
2. Flexibilización y accesibilidad de la formación para un sistema único de la formación profesional.
3. Digitalización y formación profesional.
4. Innovación y formación profesional.
5. Emprendimiento y formación profesional.
6. Renovación del catálogo formativo. Definición de sectores estratégicos.
7. Redimensionamiento de la oferta de formación profesional.
8. Potenciación de la formación profesional dual.
9. Centros de formación profesional como organizadores de tecnología aplicada. Redes de centros para la innovación y la creatividad aplicada en formación profesional. Estructuras de apoyo integral al sistema.
10. Orientación profesional.
11. Evaluación y calidad del sistema.

31 Mesa de Diálogo Social Sectorial: Economía del Talento, Especialización y Futuro, creada en febrero de 2021.

32 Véanse principales medidas en Memorias CES 2018 y 2019.

33 De tal manera que dentro del MEFP, la nueva Secretaría General de Formación Profesional tiene competencias también en materia de formación profesional para el empleo.

productivo. La formación profesional dual se enfrenta a varios retos que requerirían una actualización de su regulación actual. En primer lugar, sobre la base de la cooperación entre las administraciones competentes, se requiere superar las importantes diferencias territoriales en el desarrollo normativo de la formación profesional dual a nivel autonómico, consolidando un modelo más homogéneo y coordinado. Se hace necesario también integrar mejor la dimensión formativa en el seno de las empresas, mejorar su atractivo para estudiantes y empresas (y con ello aumentar su aún escasa implantación³⁴) y adaptarla en mayor medida al tejido productivo español, con una gran presencia de pymes, por lo que la participación de los interlocutores sociales es clave en esta reforma.

En medio del curso más complejo de la historia reciente para el sistema educativo, por la necesidad de garantizar el derecho a la educación en las adversas circunstancias de la pandemia, como se verá en el siguiente apartado, los niveles educativos no universitarios han sido objeto de nuevo en 2020 de una nueva reforma. La LOMLOE, la octava ley educativa de la democracia, deroga la anterior (LOMCE³⁵, de 2013) actualizando así algunos de los postulados de su predecesora, la LOE³⁶, que modifica sustancialmente.

*La LOMLOE, octava
reforma educativa
de la democracia*

La nueva ley se adentra a modificar la organización de las enseñanzas en aspectos determinantes como los contenidos del currículum que corresponde fijar al Estado y las comunidades autónomas y regula todos los niveles educativos no universitarios en diferentes aspectos que van, sin ánimo de exhaustividad, desde la evaluación, certificación y titulación, hasta los itinerarios y pasarelas entre los diferentes niveles educativos o el establecimiento de nuevas materias troncales y optativas, incidiendo también en los distintos sistemas de evaluación del sistema educativo. En el ámbito de la atención a la diversidad y compensación educativa, los principales cambios se refieren al alumnado con necesidades educativas especiales. Modifica asimismo los criterios de admisión de alumnado en centros públicos y privados concertados. Igualmente, aborda cambios en la regulación de los órganos de participación educativa de los centros, así como en los órganos de gobierno y de coordinación docente (recuadro III-3).

Nuevamente la falta de consenso político ha caracterizado la tramitación de esta ley ante la incapacidad de llegar a un pacto de Estado en educación, algo fundamental para dar estabilidad al sistema educativo español en un horizonte de medio y largo plazo. Partes importantes de su contenido han resultado controvertidas desde el punto de vista de los distintos sectores, lo que denota la necesidad de ahondar en la participación de toda la comunidad educativa a la hora de aportar soluciones consensuadas a

34 En torno al 3 por 100 del alumnado matriculado en formación profesional en régimen presencial cursa esta modalidad en alguno de sus niveles. Ver el Informe del CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

35 Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa.

36 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

RECUADRO III-3. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LOMLOE**Modificaciones legislativas principales**

Modificación de la LODE (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la educación). Modificación de la LOE (Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación). Derogación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa).

Cuestiones generales

Inclusión de algunos principios transversales como el desarrollo sostenible, igualdad entre mujeres y hombres, respeto a la diversidad afectivo-sexual y familiar o la prevención del acoso y del ciberacoso escolar.

Evaluaciones globales: 1) de diagnóstico a mitad de las etapas primaria y secundaria (por los centros) 2) del sistema (plurianuales y muestrales, en 6.º y 2.º de ESO). Eliminación de la «reválida» al terminar bachillerato.

Se refuerza la excepcionalidad de la repetición, limitándola a 1 repetición por curso y 2 repeticiones a lo largo de toda la etapa obligatoria.

Modificación en procedimiento de selección de directores/as (superación de programa de formación). Gobierno elaborará propuesta de normativa de acceso y desarrollo de la profesión docente.

Plan de incremento del gasto público ha de llegar al 5 por 100 del PIB.

Mención a la educación no formal, que habrá de complementar y articularse con la educación formal y a al aprendizaje por proyectos y la resolución colaborativa de problemas.

Centros educativos

Modificación y ampliación de funciones del Consejo Escolar en colegios públicos y privados concertados. Proyecto educativo de los centros ha de incluir plan de mejora. Eliminación de los beneficios fiscales y no fiscales propios de las fundaciones para los centros concertados cuya titularidad no sea reconocida como entidad sin ánimo de lucro o en régimen de cooperativa.

Programación de la red de centros: se elimina la mención expresa a la necesidad de atender a la demanda social a la hora de ofertar nuevas plazas (art. 109 LOMCE) en el artículo referido a la programación de los centros educativos públicos y privados, introduciendo el principio de «participación efectiva» de los sectores afectados para «atender adecuadamente los derechos y libertades y la elección de todos los interesados».

Educación infantil

Administraciones elaborarán plan para ampliación de plazas. Centros de educación infantil (ambos ciclos) han de estar autorizados y supervisados por la Administración.

Primaria

Se añaden áreas (educación física, educación artística, lengua propia, educación en valores cívicos y éticos en el tercer ciclo). Ampliación de **áreas transversales** (educación para el consumo responsable y desarrollo sostenible e igualdad de género, entre otras).

Secundaria

Ciclos formativos básicos se insertan dentro de la educación básica y conducen al título de ESO (ya establecido en Real Decreto 562/2017). Inclusión de enseñanzas artísticas profesionales de música y de danza en educación secundaria. Modificaciones leves en

RECUADRO III-3. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LOMLOE (*continuación*)

el currículum (de 1.º a 3.º será obligatorio cursar una asignatura artística en cada curso, la optativa segunda lengua extranjera estará disponible en todos los cursos, posibilidad de que optativa sea proyecto interdisciplinar o de colaboración con un servicio a la comunidad).

Bachillerato

Se añade una cuarta modalidad (general). Ligera modificación de currículum (se añade Historia de la Filosofía como asignatura común a todas las ramas). Se contempla la posibilidad de obtener el título compensando una asignatura no aprobada.

FP

Flexibilización de la oferta para incorporar a colectivos excluidos del sistema educativo y de requisitos de profesorado de FP. Se prevé el establecimiento de mecanismos para adaptar oferta al tejido productivo de las comunidades autónomas.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

los retos que afronta el sistema educativo no universitario, que comprometen el futuro de la juventud y de la sociedad en su conjunto, ampliamente diagnosticados por las instituciones especializadas. Es de esperar que los aspectos de la ley necesitados de desarrollo para su implementación, que deberá completarse para el curso 2023-2024, se aborden en el marco del diálogo social con el mayor nivel de consenso posible.

Las tasas de matriculación universitaria se vienen manteniendo sin grandes variaciones en la última década, si bien sí se da una lenta disminución del número absoluto de matriculados desde el curso 2012-2013 en los estudios de nuevo ingreso (grado y equivalentes) en gran medida por la matriculación de cohortes menos numerosas y el aumento paulatino del atractivo de los estudios profesionales. Así, España está entre los países de la Unión Europea donde la tasa de titulados entre la población joven ha experimentado menos cambios en la última década³⁷. En 2019, la tasa de titulados universitarios entre la población de 30 y 44 años (44,7 por 100) superaba el objetivo de la Estrategia 2020 pero también el objetivo español para dicho indicador (40 por 100 y 44 por 100) respectivamente. Este dato esconde, no obstante, importantes diferencias, en función en primer lugar del sexo, con una clara ventaja a favor de las mujeres (50,8 por 100 frente al 38,5 por 100 entre los hombres), siendo aún más amplia la brecha por tipo de hábitat (34 por 100, en áreas rurales y 51,2 por 100 en ciudades). Aminorar dichas brechas, muy relacionadas

*Queda pendiente
la reforma
de la universidad*

37 En general este es el caso de países que ya partían de porcentajes altos hace una década, como los países nórdicos, Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Chipre o Lituania. Comisión Europea, Monitor de la Educación 2020.

por otro lado teniendo en cuenta la alta masculinización del medio rural español, será clave para lograr una recuperación económica que garantice un desarrollo territorial más sostenible y equilibrado.

El sistema universitario español arrastra diversas carencias, ya señaladas en varios informes que en los últimos años han instado a una reforma profunda³⁸. La calidad del sistema universitario español se puede ver lastrada por algunas características peculiares del sistema de carrera del personal docente e investigador: el sesgo hacia la investigación frente a la docencia, la escasa internacionalización, la excesiva endogamia³⁹ o la falta de interacción mutua entre la universidad y el mundo empresarial, que dificulta la transferencia del conocimiento, a pesar de algunos pasos dados en los últimos años para incentivarla⁴⁰. Todo ello impacta en la calidad de la educación universitaria española, la empleabilidad de los titulados⁴¹ y, con ello, en último término, en el cumplimiento de la función social de la universidad⁴². Mejorar la adaptación de las cualificaciones obtenidas en la universidad a las demandas del mercado de trabajo es otra de las asignaturas pendientes del sistema español. Esta falta de adecuación se evidencia en las tasas de inserción laboral de los recién titulados (3 años anteriores) que en el caso de los universitarios se situaba en casi 8 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-27 antes de la pandemia⁴³; tasa que ha descendido en 2020 tanto para universitarios (del 77,2 al 75,9 por 100) como para los titulados en formación profesional (del 66 al 50,3 por 100). En 2020, por otro lado, se ha avanzado en los trabajos consultivos para la aprobación de la nueva ley de universidades, prevista para el último trimestre de 2021, así como en la elaboración de un nuevo proyecto de Real Decreto que regule la creación de universidades privadas.

1.2.2. Impacto de la pandemia en la educación

La gran mayoría de los retos del sistema educativo recién expuestos se vieron afectados con la llegada de la pandemia del coronavirus en el curso escolar 2019-2020. Al decretarse en el mes de marzo el cierre de todos los centros docentes para hacer frente a la propagación del virus, la abrupta instauración de la formación *online* durante el último trimestre del curso 2019-2020, así como la transición efectuada hacia un modelo semipresencial durante el curso 2020-2021, ha requerido, por

38 Véase, por ejemplo, D. Peña Sánchez de Rivera, *Propuestas para la reforma de la Universidad española*, Fundación Alternativas, 2010 o M. Arenilla Sáez, «La necesaria reforma de la Universidad española» en *Revista de Derecho Político*, núm. 110, 2021.

39 Un 73,5 por 100 del PDI trabaja en la universidad en la que leyó la tesis. Ministerio de Universidades, *Datos y cifras del sistema universitario español. Publicación 2019-2020*.

40 Como la puesta en marcha del Sexenio de Transferencia de Conocimiento e Innovación.

41 Véase Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

42 No se debe olvidar que el abandono de los estudios universitarios también es alto en España: un 21 por 100 de los estudiantes se va de la universidad sin obtener el título.

43 77,2 frente a 85 por 100 en 2019. Para los titulados en FP, las tasas fueron, respectivamente, 66 y 79,1 por 100. Eurostat, *Statistics explained. Employment rates of recent graduates*.

parte de las autoridades educativas la adopción de diferentes medidas de carácter excepcional.

Distintos análisis⁴⁴ coinciden en señalar cuatro problemas fundamentales en el nuevo escenario de la enseñanza y el aprendizaje: la improvisación o ausencia de planificación forzada por las circunstancias a la hora de implantar rápidamente la educación en línea; la rapidez requerida para la toma de decisiones importantes sobre la evaluación del tercer trimestre y de final del curso, la promoción o la repetición, ante la necesidad de no aumentar la tasa de repetición de manera drástica, agravando un fenómeno que es de por sí muy problemático en España, así como la visibilización de la brecha de acceso⁴⁵, uso⁴⁶, y la brecha escolar, que surgen de las diferencias en las competencias del profesorado, la disponibilidad de recursos y la adecuación de plataformas en línea de apoyo a la enseñanza. Finalmente, la falta de coordinación y la dificultad de llegar a acuerdos sobre criterios comunes entre las Administraciones educativas en muchas de las medidas puestas en marcha en este periodo excepcional, y su impacto sobre la equidad y la calidad está generando una importante preocupación en la comunidad educativa.

Principales medidas adoptadas durante el confinamiento y para el curso 2020-2021

Una de las primeras medidas que se adoptaron para hacer frente a la pandemia de COVID-19 en España en marzo de 2020, fue la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, incluida la enseñanza universitaria. En España, como en la mayoría de los países, el cierre de los centros educativos tuvo como máxima consecuencia, en un primer momento, la necesidad de plantear la educación a distancia como respuesta de forma inmediata y sin tiempo para una adecuada planificación, situación que en España se prolongó hasta terminar el tercer trimestre del curso 2019-2020.

El cierre se trató de afrontar con un uso masivo de TIC, para el que no se contaba con precedentes, así como con sucesivas medidas adoptadas en numerosos ámbitos, que fueron desde la distribución de líneas de datos de alta capacidad y ayudas en sustitución de las becas de comedor para el alumnado en familias más vulnerables, al apoyo al profesorado con recursos docentes para el desarrollo de las enseñanzas y la evaluación a distancia. También se llegó a acuerdos con las comunidades autónomas sobre medidas y especificaciones concretas acerca de calendarios lectivos, pruebas y evaluaciones, promoción de alumnos y

*Cierre de los centros
para evitar la
propagación
del COVID-19:
una disrupción educativa
sin precedentes*

44 MEFP, Consejo Escolar de Estado, CES, Fundación COTEC (COVID-19 y Educación I y II), ICEI, Save the children, Fundación SM.

45 Tener o no tener acceso a conexión y dispositivo electrónico.

46 Tiempo de uso de las nuevas tecnologías y calidad del mismo.

otras similares, aunque la discrepancia fue la tónica dominante, generando bastante incertidumbre en la comunidad educativa⁴⁷.

Posteriormente, la evolución de la pandemia y el firme propósito de volver a la presencialidad en la medida de lo posible, implicó la necesidad de tomar medidas de prevención y protección de la salud en los centros educativos que obligaron a un replanteamiento de la organización de las actividades lectivas para poder reanudar de manera segura la vuelta a los centros educativos en el curso 2020-2021, y su necesaria adaptación a la evolución epidemiológica del COVID-19. Garantizar el inicio de la actividad lectiva de manera segura también ha supuesto en todos los niveles educativos, a excepción de educación infantil y primaria, la adopción de un sistema lectivo semipresencial aunque en diverso grado y una serie de medidas de adaptación a la situación, que van desde la aportación de recursos económicos o materiales por parte del MEFP a los ajustes necesarios para que el desarrollo de las enseñanzas y la evaluación de las mismas, en adaptación al que quizás sea el curso más extraordinario de nuestra historia reciente (recuadro III-4).

La solución que se ofreció ante el cierre de todos los centros educativos en el tercer trimestre del curso 2019-2020 en España, y otros países, para adaptarse a estas circunstancias excepcionales, y que algunos investigadores y profesionales de la educación denominan «Enseñanza Remota de Emergencia» carecía de muchos de los elementos necesarios para un aprendizaje en línea efectivo⁴⁸, como por ejemplo un diseño y planificación del programa detallados en el marco de un modelo sistemático. Por otro lado, aunque habitualmente se utilizan de forma indistinta los términos de educación en-línea, educación a distancia, o incluso virtual, se trata de modelos de enseñanza y aprendizaje con características bien diferentes. Además, estos modos de enseñanza y otros más innovadores, se pueden combinar de diferente manera en lo que se conoce como un modo de aprendizaje híbrido, bimodal, o sistema semipresencial, con lo que la aplicación concreta en cada centro educativo posiblemente haya variado en función de sus recursos, situación e intereses. Sin embargo, actualmente la información existente sobre su aplicación en los centros educativos es escasa y bastante dispersa.

En el ámbito estrictamente educativo, la puesta en marcha del curso 2020-2021 tuvo como marco de referencia el Real Decreto-ley 31/2020, en el que se adoptaron medidas

urgentes en el ámbito de la educación no universitaria. Esta norma permite a las comunidades autónomas, entre otras cuestiones, contratar docentes de manera excepcional y temporal para reforzar las plantillas, y también modificar los criterios de evaluación, promoción y titulación en Primaria, Secundaria, Bachillerato y formación profesional

La adaptación a la semipresencialidad: recursos extraordinarios

47 Véase Memoria CES, 2019, págs. 513 y 514.

48 EDUCAUSE Review. «The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning». 27 de marzo de 2020.

RECUADRO III-4. COVID-19: MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO
(1.º T 2020-2021)

Vuelta segura a la actividad lectiva

Plan MECUIDA: este plan permite pedir en el trabajo adaptaciones o reducciones de jornada para cuidar a familiares por causa del COVID-19⁴⁹. (Real Decreto-ley 8/2020), de 17 de marzo, aprobó medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

Acuerdos de la **Conferencia Sectorial de Educación** para el inicio y el desarrollo del curso 2020-2021. **14 medidas acordadas** el 11 de junio de 2020 en reunión de la Conferencia Sectorial de Educación por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las comunidades autónomas para el inicio y desarrollo del curso escolar 2020-2021 (Orden EFP/561/2020).

Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente al COVID-19 para centros educativos en el curso 2020-2021. La versión de 16 de marzo de 2021 publicada por el Ministerio de Educación, integra en el documento lo acordado por los Ministerios de Sanidad y Educación y las Consejerías de las comunidades autónomas el 22 de junio y definidas el 25 de agosto de 2020, las actualizaciones referidas a las nuevas evidencias científicas.

Enseñanzas y evaluación

Creación en el Ministerio de Educación y Formación Profesional de la **Comisión de Trabajo para el seguimiento de la COVID-19**. (Orden EFP/757/2020).

Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan **medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria**.

Recursos educativos para la enseñanza-aprendizaje

Cursos tutorizados de **formación en línea para el profesorado**.

Programa Educa en Digital para impulsar la transformación tecnológica de la Educación.

PROA+ (20-21). Programa para la Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo.

Plan Digital de Centro (PDC). Propuesta del INTEF se presenta la estructura básica del plan digital de centro, con el fin de servir de referencia a toda la comunidad educativa y como plan de mejora para una integración real, adecuada y adaptable de las tecnologías a las necesidades de cada centro educativo y del alumnado. Toma como referencia el Marco Europeo para Organizaciones Educativas Digitalmente Competentes (DigCompOrg), desarrollado por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, y pone a disposición de los centros una guía extensa y detallada como orientación y ayuda en su elaboración.

ELEO: puesta a disposición de la red exterior, y con carácter universal, de forma libre y gratuita del uso y disfrute de toda la biblioteca digital al completo. Impulso de los clubs de lectura.

49 Por lo que afecta al ámbito educativo se consideraba que concurrían circunstancias excepcionales cuando existieran decisiones adoptadas por las autoridades gubernativas relacionadas con el COVID-19 que impliquen cierre de centros educativos o de cualquier otra naturaleza que dispensaran cuidado o atención a la persona necesitada de los mismos.

RECUADRO III-4. COVID-19: MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO
(1º T 2020-2021) *(continuación)*

Financiación extraordinaria para abordar la pandemia

- Ayudas económicas o prestación directa de distribución de alimentos a las familias de los niños y niñas perceptores de una **beca o ayuda de comedor** afectados por el cierre de centros educativos. (Real Decreto-ley 7/2020 de 12 de marzo, adoptó medidas urgentes en respuesta al impacto económico del COVID-19).
- **Tramo 3 del Fondo COVID-19 para Educación:** El Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, reguló la creación del Fondo COVID-19 y estableció reglas relativas a su distribución y libramiento (Orden HAC/809/2020).
- **PROA+ (20-21):** Resolución de 31 de julio de 2020, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020, por el que se formalizan los criterios de distribución a las comunidades autónomas, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación, así como la distribución resultante del crédito destinado en el año 2020 al Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en la situación de emergencia educativa del curso 2020-2021 provocada por la pandemia del COVID-19.
- **Programa Educa en Digital.** Convenio MEFP —Mº de Asuntos Económicos-red.es. Resolución de 7 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P., para la ejecución del programa Educa en Digital.

Fuente: elaboración propia a partir de la página web del MEFP y de la «Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia». Consejo Escolar del Estado. Avance (15 de enero).

para adecuarlos mejor a la situación provocada por la pandemia, tal y como se hizo en el curso 2019-2020. Asimismo, este Real Decreto-ley permite la modificación del currículo y las programaciones didácticas, así como cambios en las prácticas de formación profesional para adecuarlos a las necesidades derivadas de la pandemia.

El curso 2020-2021 está siendo quizás el más excepcional de la historia por las condiciones que ha impuesto la pandemia, por lo que desde el Estado se han transferido recursos extraordinarios a las comunidades autónomas para afrontar las relevantes consecuencias educativas que el COVID-19 ha traído aparejadas. Por ello, en el primer trimestre del curso 2020-2021, ha sido necesario establecer programas orientados a atender los déficits educativos generados. En el caso del alumnado más vulnerable, se focalizan en planes de acogida y acción tutorial, así como en acelerar la digitalización de forma inclusiva, mejorando las competencias digitales del profesorado y facilitando los recursos necesarios.

La adjudicación a la educación de 2.000 millones del Fondo COVID para la contratación de profesorado y otro tipo de refuerzos, la puesta en marcha de un nuevo programa de cooperación territorial (PROA+ 20-21) y la aprobación del programa

RECUADRO III-5. ALGUNOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN DIGITAL

Educación en-línea (*online*): la educación *online* se basa en la educación virtual, pero, a diferencia de esta, es en tiempo real. Para lograr esto, la institución educativa debe contar con alguna plataforma tecnológica que permita a sus docentes y alumnos realizar todas estas tareas. Procesos de enseñanza-aprendizaje que se llevan a cabo a través de Internet y caracterizados por una separación física entre profesorado y estudiantes pero con el predominio de una comunicación tanto síncrona como asíncrona a través de la cual se lleva a cabo una interacción didáctica continuada.

Educación a distancia: en esta modalidad los alumnos tienen control sobre el tiempo, espacio y ritmo del aprendizaje, no es necesaria una conexión a Internet. Los materiales a utilizar pueden ser físicos o multimedia. El acompañamiento y la retroalimentación entre el profesor y el alumno se lleva a cabo por teléfono mediante llamadas o mensajes de texto.

Educación virtual: esta modalidad se basa principalmente en el uso y diferentes herramientas de Internet. Incluye el contacto entre docente y alumnos de manera virtual, ya sea por correo electrónico o plataformas especialmente creadas para tal fin. La característica principal de este tipo de formación es que los estudiantes no deben coincidir en tiempo ni espacio virtual con el docente o compañeros para el desarrollo de sus actividades.

Educación semipresencial: modalidad educativa formal donde bajo la guía y supervisión del profesor, el estudiante aprende de manera combinada: por una parte a través de la entrega de contenidos e instrucción en línea y por otra parte a través de un formato presencial en el aula. El alumno bajo esta modalidad tiene la posibilidad de controlar algunos aspectos del proceso como el tiempo, lugar, ruta y ritmo, mantiene la posibilidad de interactuar con su profesor y sus compañeros.

Educa en Digital para acelerar la digitalización del sistema de forma inclusiva, son las principales actuaciones adoptadas en el terreno de los recursos (recuadro III-6).

Particularmente importante resulta mejorar la conectividad, acelerar la digitalización de los centros, y aumentar las competencias digitales en toda la comunidad educativa, pues como señaló recientemente el CES⁵⁰, la pandemia ha evidenciado las carencias y retrasos acumulados en digitalización en España, especialmente en dotación de equipamientos (y, en el caso de algunas zonas rurales, de infraestructuras), accesos a Internet y software en centros educativos así como en competencias y habilidades digitales de docentes, familias y estudiantes. Baste señalar que se tuvo que hacer frente a la disrupción de la pandemia con un panorama de falta de capacitación digital del profesorado en más del 50 por 100 de los centros educativos. En cuanto al alumnado, durante el curso 2020-2021,

La urgencia de mejorar la digitalización y las competencias digitales de la comunidad educativa

50 Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

RECUADRO III-6. COVID-19: RECURSOS EXTRAORDINARIOS PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN, 2020

Nombre	Objetivo	Características principales
Fondo COVID-19	Intentar cerrar la brecha educativa, dando prioridad a aquellos centros que atienden a alumnado en situación de vulnerabilidad.	Fondo excepcional de carácter presupuestario para dotar de mayor financiación a las comunidades autónomas hacer frente a la incidencia presupuestaria derivada de la crisis originada por el COVID-19. Se trata de recursos adicionales e independientes del Sistema de Financiación Autonómica, de carácter no condicionado
Ayudas de comedor	Intentar mantener el servicio de una beca o ayuda de comedor durante el curso escolar 2019-2020 que se encontraban afectados por el cierre de centros educativos.	Prestación económica o prestación directa de distribución de alimentos.
PROA+ (20-21) ⁽⁵¹⁾	Adaptación del programa plurianual 2021-2027 a la situación de emergencia educativa provocada en este curso ⁽⁵²⁾ .	Criterios del MEFP para la distribución entre comunidades autónomas: * Número de alumnos escolarizados en educación primaria y ESO, curso 2017-18. Ponderación 50 por 100. * % de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, curso 2017-18. Ponderación 20 por 100. * Tasa idoneidad a 15 años, curso 2017-18. Ponderación 20 por 100. * Dispersión de población (censo 2011)⁽⁵³⁾. Ponderación 10 por 100. Las comunidades autónomas se comprometieron a cofinanciar el programa, pero se desconoce el montante.
Programa Educa en Digital	Poner a disposición de estudiantes que lo requieran equipos informáticos conectados. Abordar la capacitación digital del personal docente. Puesta en marcha de plataformas de asistencia a profesorado, alumnado y autoridades educativas mediante la aplicación de la inteligencia artificial.	Los centros pondrán a disposición del alumnado más vulnerable, mediante préstamo, dispositivos que faciliten la educación digital tanto de forma presencial como <i>online</i>. Actuación de emergencia que pretende alcanzar los 500.000 equipos en el primer trimestre del curso 2020-2021, y que se verá reforzada con las actuaciones presupuestadas para el año 2021.

Fuente: elaboración propia a partir de Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia. Consejo Escolar del Estado. Avance (15 de enero de 2021).

- 51 Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en la situación de emergencia educativa del curso 2020-2021 provocada por la pandemia del COVID-19, PROA+ (20-21)
- 52 El borrador se consensuará en el seno de la Conferencia Sectorial para vincularlo a la nueva programación del Fondo Social Europeo
- 53 Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Viviendas 2011.

en primaria, secundaria y bachillerato, se han puesto en marcha numerosas iniciativas para repartir material informático, si bien el refuerzo de la competencia digital no ha alcanzado al 68,4 por 100 en las etapas anteriormente citadas⁵⁴.

Dadas las limitaciones del punto de partida unido a la rapidez con que se ha producido el salto de la escuela a la digitalización, los recursos destinados en un primer momento (Educa en Digital) no resultan suficientes para impulsar una verdadera transformación digital duradera del sistema educativo. En este sentido, resultan prometedores los planteamientos del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación con cargo al programa *Next Generation EU*. El PRRT abre oportunidades para, en un futuro próximo, no solo mejorar la dotación de dispositivos y recursos educativos y mejorar la adecuación de las competencias digitales de los docentes, sino el inicio de acciones que conlleven la aplicación de la inteligencia artificial a la educación personalizada.

COVID-19 y cantidades extraordinarias para mejorar la educación

A pesar de que no se puede hacer una estimación total del gasto público en educación en España en este tiempo excepcional de pandemia, el análisis efectuado por el Consejo Escolar de Estado (EEE) sobre los recursos extraordinarios como consecuencia del COVID⁵⁵ permite estimar la financiación que el MEFP ha dedicado a paliar los efectos de la pandemia desde el cierre de los centros educativos. Son cantidades que han sido transferidas en el año 2020 a las comunidades autónomas, fundamentalmente a través del Fondo COVID destinado a la educación, los programas Educa en Digital y PROA+ 20-21, y las ayudas de comedor durante el cierre. Según datos del MEFP desde ese ministerio se ha realizado una inversión de casi 2.000 millones de euros (cuadro III-3) que han sido puestos a disposición de las comunidades autónomas a través del mencionado Fondo COVID y el Plan Educa en Digital.

Además, las previsiones de gasto en los PGE para 2021 aumentan significativamente el importe dedicado a educación sobre el de 2020, tanto si se tiene en cuenta el presupuesto ordinario (7,5 por 100), como especialmente si se incluye del Fondo asociado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (70 por 100). Este fondo tiene tres objetivos fundamentales: la ampliación de la educación de 0 a 3 años y la prevención del abandono escolar; el impulso a la FP, tanto del sistema educativo como para el empleo; y la digitalización de la educación (cuadro III-2).

El incremento de la cantidad asignada en el presupuesto para el año 2021 a la formación profesional corresponde en parte al traspaso de algunas de las competencias de la formación profesional para el empleo, que por primera vez ya no forma parte

54 Datos del cuestionario para la mejora de la cooperación interterritorial en el curso 2020-2021.

55 En este informe, se ofrece información detallada tanto sobre las partidas extraordinarias distribuidas por el Estado entre las comunidades autónomas como de las previsiones de recursos para la educación correspondientes a los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

CUADRO III-3. DISTRIBUCIÓN POR CCAA DE LAS CANTIDADES EXTRAORDINARIAS PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID, 2020

CCAA	Fondo COVID-19			Ed. en Digital	Total educación no universitaria	Total
	Total del fondo asignado a educación	Cantidad asignada a la educación no universitaria	PROA+			
Andalucía	383.856.980	307.598.350	5.345.935	80.000.000	392.944.285	469.202.915
Aragón	53.448.020	42.790.460	1.750.589	5.200.000	49.741.049	60.398.609
Asturias	32.529.930	25.954.610	1.549.524	1.387.870	28.892.004	35.467.324
Baleares	50.280.260	40.168.280	2.002.454	1.623.093	43.793.827	53.905.807
Canarias	87.368.300	67.709.820	1.963.638	8.470.256	78.143.714	97.802.194
Cantabria	22.141.310	17.943.080	1.471.583	1.262.251	20.676.914	24.875.144
Castilla y León	84.043.550	66.482.560	2.152.493	3.476.002	72.111.055	89.672.045
Castilla-La Mancha	89.185.600	71.066.890	2.145.005	8.032.895	81.244.790	99.363.500
Cataluña	337.438.190	271.754.510	4.516.098	16.862.714	293.133.322	358.817.002
C. Valenciana	214.185.030	171.969.330	3.439.736	21.092.933	196.501.999	238.717.699
Extremadura	43.295.390	33.872.290	1.677.069	6.884.702	42.434.061	51.857.161
Galicia	92.987.530	74.396.760	2.374.545	6.878.685	83.649.990	102.240.760
Madrid	291.696.570	235.354.910	3.768.353	10.965.642	250.088.905	306.430.565
Murcia	73.820.120	59.637.770	2.230.945	5.608.106	67.476.821	81.659.171
Navarra	29.287.530	23.497.440	2.032.957	1.210.836	26.741.233	32.531.323
La Rioja	13.204.990	10.660.500	1.579.076	543.896	12.783.472	15.327.962
País Vasco	87.230.700	70.622.770	*(1)	3.162.919	3.162.919	90.393.619
Ceuta ⁽²⁾	7.000.000	0	1.380.000	631.277	2.011.277	9.011.277
Melilla ⁽²⁾	7.000.000	0	1.360.000	625.923	1.985.923	8.985.923
Total	2.000.000.000	1.591.480.330	40.000.000	183.920.000	1.815.400.330	2.223.920.000

(1) La financiación en el País Vasco se realizará de conformidad con su régimen de financiación específico.

(2) Las cuantías del PROA+ destinadas a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no son objeto de reparto, sino que se han hecho efectivas mediante la asignación de fondos a través del Presupuesto del MEFP.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el MEFP, *Informe de gobernanza del sistema educativo. Actuaciones y medidas del MEFP ante la pandemia por COVID-19*, 14 de marzo a 14 de septiembre de 2020.

del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal⁵⁶ y que provienen de la cuota de formación que cotizan empresas (0,7 por 100) y trabajadores (0,1 por 100), a pesar del carácter finalista de estas cuotas, debiendo orientarse esta cuota a la formación tanto de ocupados como de desempleados⁵⁷.

56 La nueva Secretaría General de formación profesional del MSFP aglutina las competencias del sistema de formación profesional tanto del sistema educativo, como de la formación profesional para el empleo (dirigida a desempleados y ocupados, incluyendo en esta última las convocatorias nacionales y autonómicas vinculadas a los certificados de profesionalidad e incluida la formación profesional dual del ámbito educativo), permaneciendo otra serie de ámbitos de la formación profesional para el empleo en la esfera de las competencias del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

57 Para mayor detalle, véanse apartados 1.3.2 y 1.3.2 del capítulo II de esta Memoria.

CUADRO III-4. PRESUPUESTO ANUAL ORDINARIO 2021 Y FONDO ASOCIADO AL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Presupuesto anual ordinario 2021		Fondo asociado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el ámbito educativo		
Programa	Dotación (Millones euros)	Programa	Sub-Programa en 2021	Dotación (Millones euros)
Becas y ayudas al estudio	2.090	Plan Educa en Digital en 2021	Total	1.018
Educación infantil y primaria (Ceuta y Melilla)	188		Brecha digital de uso	105
Educación secundaria, formación profesional y escuelas oficiales de idiomas	421		Aulas digitales interactivas	827
Educación en el exterior	107		Sistemas digitales interactivos (SDI)	31
Inversiones en centros educativos y otras actividades educativas	58	Educación infantil y primaria	Total	202
Total	3.090	Educación secundaria y formación profesional	Total	556
			Plan de Choque para la Formación Profesional y la Empleabilidad	370
			PROA + 2020 - 2021	78
		Proyectos más pequeños		27
		Total		1.803

Fuente: elaboración propia a partir de Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia. Consejo Escolar del Estado. Avance (15 de enero).

Medidas educativas desarrolladas por las comunidades autónomas a consecuencia de la pandemia

A finales del verano, con la llegada de la segunda ola de la pandemia, el endurecimiento de las medidas sanitarias generalizadas en todo el territorio español⁵⁸ tuvo como resultado en el ámbito educativo el uso obligatorio de mascarilla a partir de los 6 años, el distanciamiento físico mínimo de 1,5 metros (salvo en las primeras etapas del sistema) y la toma de temperatura diaria como requisito para el acceso al centro. Estos requisitos han significado la implantación en las comunidades autónomas de una serie de medidas sanitarias específicas y que han supuesto otras de medidas de carácter organizativo en los centros educativos en cuanto a horarios, agrupamientos, recreos y actividades complementarias. En general, se busca el máximo aislamiento de los alumnos en los denominados «grupos de convivencia estable» y el mantenimiento de la distancia de seguridad, apostando por la máxima presencialidad posible, que se

58 Reunión del Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Educación con las comunidades autónomas del 27 de agosto.

prioriza para los alumnos de las primeras etapas del sistema educativo y aquellos en situación de vulnerabilidad.

Según estudios recientes de la Fundación COTEC⁵⁹, las medidas sanitarias y organizativas adoptadas por las comunidades autónomas se han caracterizado por su uniformidad, las propuestas educativas (curriculares y de diseño de programas) no responden a criterios comunes y pueden generar desigualdad entre los territorios. Además, aunque es lógico y comprensible que en una situación de emergencia sanitaria las directrices sanitarias se antepongan a otros ámbitos de actuación, existe un desequilibrio entre las medidas sanitarias y las educativas (no tanto en número, pero sí en amplitud y nivel de concreción), que pone de manifiesto que las políticas estrictamente educativas quedan en un segundo plano. A este respecto hay que señalar que aunque todas las comunidades autónomas las han adoptado, existen grandes diferencias en el grado de sistematización y concreción de los diferentes planes.

Por último, según el Consejo Escolar de Estado⁶⁰, las comunidades autónomas han tratado de adaptar la enseñanza presencial a las medidas sanitarias derivadas de la pandemia mediante la contratación de cerca de 40.000 nuevos docentes en el curso 2020-2021. Parte de este profesorado ha tenido la función de compensar las carencias en el aprendizaje del alumnado durante el confinamiento, labor que se desarrolló en el primer trimestre del curso, por lo que no está garantizado que dichas contrataciones continúen a lo largo del curso escolar.

La realidad de la aplicación de las medidas en los centros educativos

Gracias a los datos obtenidos por la Comisión de Trabajo para el Seguimiento de la COVID-19 del MEFP, publicados por el CEE, se conocen algunos de los efectos más directos de la aplicación de la nueva normativa.

Las adaptaciones curriculares en las programaciones didácticas de cada centro han estado ampliamente extendidas, añadiéndose a las diferencias en la normativa auto-

Modificaciones curriculares generalizadas, pero escasa recuperación de los déficits del curso 2019-2020

nómica respecto a esta cuestión y la valoración del alumnado desde comienzos del presente curso⁶¹, a fin de garantizar la recuperación de aprendizajes y competencias básicas. Así, la modificación de la Programación General Anual (PGA) para el curso 2020-2021 ha sido generalizada en primaria, secundaria y bachillerato, mientras que la atención presencial para trabajar déficits del curso anterior ha estado por encima del 50 por 100 en todas las

59 COTEC, COVID-19 y Educación III: la respuesta de las Administraciones. 1 de diciembre de 2020 así como: COTEC, COVID-19 y Educación I: problemas, respuestas y escenarios, 20 de abril de 2020.

60 Consejo Escolar del Estado, *Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia*. Avance (15 de enero de 2021).

61 COTEC, COVID-19 y Educación III (*op. cit.*).

etapas. En cambio, la ampliación de horarios en aquellas materias con mayor déficit de aprendizaje en el curso anterior y la organización curricular por ámbitos para atender los déficits en los aprendizajes del curso anterior ha sido casi inexistente.

A este respecto baste recordar que la modificación o revisión del currículum permite flexibilizar cualquiera de sus elementos y posibilita dar respuestas a las pérdidas de aprendizaje que pudieron producirse durante los meses de cierre de las escuelas y atender mejor a la diversidad del alumnado, aunque también son necesarios los programas orientados a atender los déficits educativos que el cierre y posterior adopción de la semipresencialidad puede estar generando en el alumnado.

Un aspecto esencial en el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje es, sin duda, la organización de las enseñanzas en modelos con mayor o menor grado de enseñanza presencial del alumnado en los centros educativos. En general, los centros han hecho un uso extenso de su autonomía para decidir este aspecto, destacando la práctica generalización de la presencialidad en infantil y primaria y la elevada implantación del sistema «mixto» o por turnos en secundaria (recuadro III-6).

La presencialidad en las diferentes etapas y las formas de la misma difieren enormemente

RECUADRO III-7. PRESENCIALIDAD DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

Autonomía de los centros para decidir el grado presencialidad de su alumnado

- La mayor presencialidad ha correspondido a las Escuelas Oficiales de Idiomas (con un 68,4 por 100 de centros que han podido decidir libremente una mayor o menor presencialidad, y el menor a centros que imparten educación infantil y primaria (15,8 por 100)
- Los centros han podido tomar decisiones autónomamente sobre organización de horarios y acceso a los centros. Así, un 88,5 por 100 de los centros establecieron horarios diferenciados para una entrada escalonada de su alumnado y un 87,5 por 100 de centros establecieron diferentes itinerarios para el acceso a sus instalaciones.

Con respecto a la utilización de instalaciones

- Generalmente se han utilizado las instalaciones (aulas, salas, etc.) de los centros y solo en un 33,5 por 100 de los centros se han realizado sesiones o actividades lectivas curriculares al aire libre.
- La necesidad de utilizar otras instalaciones está bastante generalizada, especialmente en primaria y secundaria, donde 16 comunidades autónomas han habilitado otros espacios fuera del propio edificio escolar.

Sobre la enseñanza presencial o semipresencial por nivel educativo

- En las etapas de educación infantil y primaria, la enseñanza totalmente presencial se ha producido de forma generalizada y en un 73,7 por 100 de los centros se ha optado por la reducción de grupos, pero no en el resto de niveles educativos.
- En Secundaria, solo en el 26,3 por 100 de los centros la enseñanza es totalmente presencial, aunque con flexibilizaciones horarias.

RECUADRO III-7. PRESENCIALIDAD DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS EDUCATIVOS*(continuación)*

- La mayor asistencia al centro en un modelo semipresencial se encuentra en la FP, y de manera especial en las materias o módulos de contenido práctico (36,8 por 100 asistencia alumnado).

Y la organización de la atención semipresencial tiene un seguimiento desigual:

La organización de horarios en diferentes turnos es muy poco significativa, aunque ha sido un sistema utilizado en un 42,1 por 100 en bachillerato y CFGM y CFGS.

- El 47,36 por 100 de los alumnos acuden en días o semanas alternas a su centro en bachillerato y FP, enseñanzas artísticas y Escuelas Oficiales de Idiomas.
- La opción de acudir todos los días al centro en diferentes franjas horarias, apenas ha sido utilizada, y tampoco ha tenido un seguimiento destacado la clase simultánea (en versión presencial y virtual), quedando reducida a un 36,8 por 100 en bachillerato.

Fuente: elaboración propia a partir del informe de Consejo Escolar de Estado. Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia. Avance — 15 de enero.

Asimismo, la pandemia ha puesto de relieve el papel fundamental de los docentes en la educación y el reconocimiento social de su labor. Tras el cierre de los centros educativos, los docentes y otro personal educativo no solo se han visto a menudo sobrecargados, tal y como reflejan recientes encuestas al profesorado sino que además tanto la educación *online* como la semipresencial les ha enfrentado a una situación extremadamente excepcional, para la que no contaban con las competencias y herramientas necesarias para un desarrollo adecuado de la educación⁶². Por tanto, la pandemia ha resaltado la necesidad de que cuenten con más apoyos, alguno de los cuales han venido desarrollando en el curso 2020-2021.

Nuevos retos del sistema educativo no universitario

Además del agravamiento de algunos problemas educativos preexistentes, el largo periodo de aislamiento de la escuela, que al final fue de 6 meses⁶³, junto a las circunstancias desiguales en los hogares y el alumnado para adaptarse a la educación a distancia, dada la heterogeneidad de las condiciones de partida así como de las diferencias en cuanto a los recursos o competencias⁶⁴ para hacerlo de manera efectiva, ha tenido implicaciones muy importantes desde la perspectiva de la calidad y la equidad educativa.

62 UNICEF-Comité español ¿Cómo están afrontando los docentes la crisis del COVID-19? Junto encuesta realizada el 25 de marzo para conocer la opinión del personal docente tanto de centros públicos como concertados y privados. El Proyecto de investigación e innovación Atlántida ha realizado una encuesta a 3.700 docentes que muestra cómo vivieron el periodo de confinamiento. Informe de la Fundación SM. Volvemos a clase. El impacto del confinamiento en la educación.

63 Pues a la duración del cierre impuesto por el COVID se unieron las vacaciones escolares.

64 Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía* e Informe del CES de actualización del informe 1/2018, el medio rural y su vertebración social y territorial, en elaboración.

Los problemas que la pandemia ha puesto en evidencia, junto a los efectos en la educación de algunas medidas sanitarias adoptadas, han contribuido a acrecentar la brecha educativa que ya existía entre el alumnado en función de su origen socioeconómico. La reducción de tiempo lectivo por el cierre escolar implica una pérdida de competencias y conocimiento similar al que los estudiantes sufren durante las vacaciones de verano, o incluso mayor, por las circunstancias y el momento en que se produjo la interrupción. Estas pérdidas de aprendizaje, si bien afectan a todo el alumnado, tienen una mayor incidencia en el alumnado de entornos más desfavorecidos, de origen migrante, entre el alumnado con distintas capacidades. El impacto es mayor a edades más tempranas, con lo que esto implica en términos de eficiencia y equidad del sistema educativo por tratarse de etapas clave en el desarrollo de competencias y capacidades de los alumnos.

Por otro lado, la ausencia continuada de interacción directa y el uso masivo de las TICS en el proceso educativo ha podido tener un impacto negativo sobre la salud mental y bienestar de los alumnos⁶⁵. Además, la desvinculación emocional con la escuela, el profesorado y el resto del alumnado ha influido negativamente en algunos factores preventivos del abandono escolar, dada la relación directa que permite el trato personalizado, la atención a las necesidades y el acompañamiento de los niños y niñas en riesgo de abandono⁶⁶.

Así, la educación en línea ha aumentado la brecha digital previa existente entre estudiantes de diferentes características económicas, sociales y zonas de habitabilidad (rural o urbana), limitando los progresos en equidad, especialmente por la gran segregación escolar que existe en algunas zonas. Además, el sistema de semipresencialidad puede generar diferencias más allá de la brecha digital, dadas las diferencias de disponibilidad de apoyo familiar y el mayor grado de autonomía exigido, para el que no todo el alumnado está preparado.

Aún es pronto para valorar el rendimiento del alumnado en la última parte del curso 2019-2020 durante los meses de confinamiento, dada la ausencia de datos al respecto en el momento actual. Sin embargo, aunque la cuantificación de los efectos en el rendimiento es compleja, existe un alto grado de unanimidad⁶⁷ sobre el hecho de que las posibles pérdidas de aprendizaje tendrán previsibles consecuencias en el futuro laboral de las generaciones

*COVID-19 y brechas
educativas: efectos
en la calidad y equidad
educativa*

*Pérdida segura
de aprendizaje e impacto
en rendimiento
por evaluar*

65 Parlamento Europeo, Resolución de 22 de octubre de 2020, sobre el futuro de la educación en Europa en el contexto de la COVID-19 (2020/2760 RSP).

66 Save the Children, COVID-19: cerrar la brecha. Impacto educativo y Propuestas de equidad para la desescalada.

67 Informe CES 2/2020, Jóvenes y mercado de trabajo en España.

afectadas por esta situación, tanto en términos salariales, de productividad o competitividad, y especialmente, de la generación que va a iniciar su entrada en un mercado laboral gravemente afectado por la crisis económica provocada por el COVID.

Respecto a los entornos virtuales y las nuevas tecnologías, no debe olvidarse que, aunque constituyen una herramienta valiosa de apoyo a la educación presencial, el componente de socialización de esta última resulta difícilmente sustituible, por lo que es importante garantizar el aprendizaje presencial al máximo posible, ya que la educación *online* no sustituye en ningún caso a la interacción directa entre docentes y alumnos⁶⁸. Más de la mitad del alumnado (54 por 100) y la práctica totalidad del profesorado (90 por 100) cree que se aprende más en el centro educativo que estudiando desde casa, y aunque la mayoría de los alumnos y alumnas afirman que se ha manejado bien con el aprendizaje a distancia, el 75 por 100 prefiere la enseñanza presencial⁶⁹.

Impacto específico de la pandemia en la educación universitaria

Al igual que en los demás niveles educativos, el curso 2019-2020 se recordará como el inicio de la adaptación de la universidad a la sociedad digital debido a la pandemia, siendo así el primero en que se implementaron nuevos sistemas de enseñanza y evaluación en línea en todas las universidades⁷⁰. Como ya dio cuenta la Memoria del CES 2019, el curso 2019-2020 concluyó gracias a un uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación y a una adaptación y/o retraso de las pruebas de evaluación. Los centros y docentes han mostrado su esfuerzo y creatividad para continuar con su actividad en un escenario desconocido, en un contexto en que la coordinación y cooperación institucional a nivel europeo no ha sido la suficiente⁷¹. El efecto de la pandemia en la universidad, no obstante, va más allá de la adaptación de las metodologías de enseñanza a la no presencialidad, pues se trata de una institución compleja con múltiples dimensiones. También los sistemas de gestión, la investigación o la movilidad de estudiantes se han visto afectados por la nueva situación.

Son numerosos los ámbitos en los que el sistema universitario ha tenido que responder a partir de junio de 2020, fecha en que terminó el primer estado de alarma. Si bien el Ministerio, en colaboración con las comunidades autónomas, elaboró un documento marco con recomendaciones generales, cada universidad, en el ejercicio de la autonomía universitaria, ha tenido que crear sus propios protocolos de contención y prevención de contagios para dicho curso, entre otras cuestiones. Las universidades han debido designar, al menos, a una persona encargada de la coordinación de las actuaciones relativas al COVID-19 así como habilitar espacios de aislamiento

68 Parlamento Europeo, Resolución de 22 de octubre de 2020, sobre el futuro de la educación en Europa en el contexto de la COVID-19 (2020/2760 RSP).

69 Informe de la Fundación SM, *Volvemos a clase. El impacto del confinamiento en la educación*.

70 Memoria CES 2019.

71 Parlamento Europeo, *Resolución sobre el futuro de la educación en Europa en el contexto de la COVID-19* (2020/2760 RSP).

para posibles infectados. A través de sus diferentes grupos de trabajo, la CRUE ha elaborado también diferentes documentos que han servido de guía para que las universidades implementasen los cambios⁷². Más allá de las medidas sanitarias adoptadas, hay ámbitos especialmente afectados por la pandemia⁷³ y que son fundamentales para asegurar la calidad del sistema de universidad y el de ciencia en su conjunto, como la movilidad internacional de profesores, investigadores y estudiantes; la divulgación de los resultados de la investigación y la transferencia a la sociedad (ya que se limitan los espacios en que estas pueden darse y el número de personas que pueden participar), o la dificultad de gestionar las prácticas externas, al depender de otras entidades, lo que supone un reto compartido con la FP.

RECUADRO III-8. LA UNIVERSIDAD FRENTE A LA PANDEMIA: PRINCIPALES MEDIDAS
CURSO 2020-2021

Financiación, equidad y acceso

Dotación presupuestaria extra para las CC.AA dentro del Fondo COVID.
Exenciones de matrícula para estudiantes que reciban el ingreso mínimo vital.
Incremento de la ayuda en becas para el curso 2020-2021 (Real Decreto 688/2020)

Digitalización de la enseñanza y la evaluación

Mantenimiento de sistemas de enseñanza en línea o híbridas, evitando que los estudiantes pasen el día en el campus.
Formación y asesoramiento al profesorado en herramientas digitales.
Defensa en línea de trabajos de fin de grado y máster, y tesis doctorales.
Refuerzo de las redes informáticas por el aumento del tráfico de datos.
Plan UniDigital.

Gestión de personal

Prórroga de los contratos temporales de profesores e investigadores.
Protocolos de teletrabajo del personal de administración y servicios, y atención mediante cita previa.
Nombramiento de personal encargado de la coordinación de las actuaciones relativas al COVID-19.

Investigación

Ayudas específicas a la investigación vinculada al COVID (Fondo Supera COVID-19*, con 8,5 millones de euros, o la Convocatoria COVID-19 de Fundación «La Caixa»).

Creación de la plataforma dedicada al coronavirus del Espacio Europeo de Investigación (*European Research Area (ERA) Corona platform*).

Internacionalización y movilidad de estudiantes

Regreso de estudiantes Erasmus a España en último trimestre del curso 2019-2020.

72 Por ejemplo, el *Informe de procedimientos de evaluación no presencial*, publicado en abril de 2020, o la *Guía sobre el teletrabajo con perspectiva de género*, de junio de 2020.

73 CRUE, *La universidad frente a la pandemia*, 2021.

RECUADRO III-8. LA UNIVERSIDAD FRENTE A LA PANDEMIA: PRINCIPALES MEDIDAS
CURSO 2020-2021 (*continuación*)

Ampliación de plazos para nuevas convocatorias Erasmus+ y Horizonte 2020.
Proyectos de «blended mobility» (movilidad híbrida: presencial y virtual).

Medidas sanitarias

Protocolos de contención y prevención de contagios. Habilitación de espacios de aislamiento para posibles infectados. Adaptación de instalaciones y aumento del gasto en limpieza.

* CRUE, CSIC y Banco Santander.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Universidades y CRUE, *La universidad frente a la pandemia*, 2021.

Con el objetivo de digitalizar la enseñanza universitaria, a principios de 2021 el Ministerio de Universidades, el Ministerio de asuntos Económicos y Transformación Digital y CRUE Universidades, a través de su sectorial TIC, presentaron el Plan UniDigital, que cuenta con fondos europeos y un presupuesto de más de 142 millones de euros. Aún no existe información suficiente de los avances en la implementación del plan, que cuenta con cuatro líneas estratégicas (proyectos de infraestructuras y servicios TIC, proyectos de desarrollo de *software*, medidas de apoyo, ayudas e incentivos a la digitalización y la docencia, y medidas estratégicas y de coordinación).

Asegurar una educación de calidad, inclusiva y equitativa, así como oportunidades de formación a lo largo de la vida para todos los ciudadanos es uno de los objetivos

Impacto incierto de la pandemia en el aprendizaje permanente de los adultos

propuestos por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas⁷⁴. Si el impacto de la pandemia en la educación formal reglada a medio y largo plazo es aún desconocido, más aún lo es su impacto en el aprendizaje a lo largo de la vida (ALV), por la propia naturaleza de este aprendizaje, menos sistematizado y formalizado. La

adaptación y mejora de las cualificaciones profesionales (*upskilling and reskilling*) será clave sin embargo en la recuperación económica, pues la salida de la crisis no dejará intacta la estructura económica y ocupacional. En este sentido, conviene recordar la importancia que tienen, junto a las habilidades meramente cognitivas, las no cognitivas, muy relacionadas con las competencias transversales o *habilidades blandas* a la hora de fomentar la empleabilidad y la movilidad social⁷⁵, así como las digitales. Los

74 Véase Naciones Unidas, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

75 Así, hay estudios que muestran que las habilidades no cognitivas (como la motivación, la iniciativa y la ambición individual) pueden llegar a ser más relevantes que las habilidades cognitivas a la hora de lograr la movilidad ocupacional ascendente de jóvenes cuyos progenitores carecen de titulación universitaria, es decir, de fomentar la meritocracia en el acceso a ocupaciones profesionales. Véase Fundación La Caixa, El observatorio social, «¿Qué influye más en la posición social de una persona, sus habilidades o su origen

últimos datos sobre ALV en España, previos a la irrupción de la pandemia, nos sitúan en un nivel parecido al de la media europea pero aún lejos del objetivo de la Estrategia 2020 objetivo que posiblemente se ha alejado aún más en 2020.

1.3. ACCESO A LA VIVIENDA

El acceso a la vivienda está marcado por la evolución de los precios, que va a definir las posibilidades de acceso a una vivienda, en qué régimen y ubicación. La pandemia y la situación de confinamiento domiciliario en 2020 han mostrado las numerosas diferencias sociales y las carencias en este terreno. Sin embargo, la importancia de la vivienda como bien de primera necesidad, esencial para la formación de hogares y el desarrollo de la vida en condiciones dignas, así como su relevante papel para un crecimiento económico inclusivo, un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo o la estabilidad macrofinanciera, hacen necesario afrontar desde los diversos sectores implicados, tanto públicos como privados, una actuación decidida y coordinada que, con una visión tanto a medio como largo plazo, ayude a satisfacer las necesidades residenciales de la población.

1.3.1. Mercado y accesibilidad a la vivienda en el contexto de la pandemia

El impacto económico y social que está teniendo la pandemia implica un empeoramiento en la accesibilidad económica a la vivienda y una importante precariedad en la tenencia de la misma. Esta situación está retrasando, aún más, la emancipación de los jóvenes y disminuyendo la formación de nuevos hogares, aumentando las desigualdades para comprar o alquilar una casa y acentuando las dificultades para afrontar los gastos derivados de la vivienda sin comprometer otros gastos necesarios. Además, el impacto económico y social que la pandemia está teniendo no solo ha agudizado estos problemas, sino que previsiblemente aumentará las necesidades residenciales. Con el objeto de garantizar este derecho, las Administraciones públicas han ido desarrollando a lo largo del año 2020 lo que podrían llamarse políticas de vivienda de «emergencia» para hogares especialmente vulnerables. Sin embargo, dichas políticas son insuficientes para atender tanto las necesidades de vivienda existentes antes de la pandemia, como las surgidas a raíz de la misma. Ante esta situación, el Gobierno ha introducido importantes cambios de carácter jurídico y social en el procedimiento de desahucio de la vivienda habitual⁷⁶, y durante el año 2020 se procedió a la consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley estatal por el Derecho a la vivienda. Sin embargo, y aunque se parte de un análisis compartido de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, todavía no se ha alcanzado el consenso necesario para su aprobación. La complejidad del propio mercado la vivienda, de los sectores

familiar?», Gøsta Esping Andersen, Universidad Pompeu Fabra y Jorge Cimentada, Max Planck Institute of demografic Research, julio 2020.

76 Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transporte.

económicos y sociales implicados en la misma y sus diferentes posiciones sobre las soluciones más adecuadas para intentar garantizar una vivienda accesible y adecuada para todos está dilatando su aprobación, siendo en estos momentos la intervención pública en el mercado del alquiler uno de los debates que sigue abierto.

España sigue siendo uno de los países europeos con mayor número de propietarios y también de los que cuentan con más viviendas por unidad familiar, por la importan-

Sigue aumentando el alquiler, especialmente entre las personas menos solventes económicamente

cia de la segunda residencia (un rasgo peculiar de nuestro país en el entorno europeo). Sin embargo, en los últimos años se ha ido produciendo una transformación del modelo residencial, protagonizada por un incremento del alquiler a precio de mercado sobre todo entre los hogares de jóvenes (48,2 por 100). Además, esta evolución del modelo español está siendo más rápida⁷⁷ que en otros países

del sur de Europa con similares sistemas residenciales. Por otro lado, en España destaca la proporción de hogares de jóvenes (22,5 por 100) que residían en 2019 en una vivienda cedida (gráfico III-22).

La opción del alquiler a precio de mercado está directamente relacionada con la disponibilidad de recursos económicos y sociales, por lo que en 2019 vuelven a ser, además de los hogares jóvenes, los hogares encabezados por personas extranjeras (75 por 100 los no comunitarios y 58,6 por 100 entre los comunitarios), y las familias monoparentales (20,3 por 100), entre otros, los que recurren más a esta forma de tenencia. Además, es en estos colectivos donde el alquiler se ha acentuado más en los últimos años. El aumento de la demanda de vivienda en estos sectores de población frente a la insuficiencia de la oferta de vivienda social en España está favoreciendo el mercado de alquiler privado como instrumento alternativo a una oferta adecuada de vivienda social, aunque a menudo de baja calidad y en localizaciones alejadas del centro. Otros factores que contribuyen al incremento de la demanda de alquiler son las dificultades de acceso a la vivienda en propiedad, problemas de financiación y la concentración de la actividad económica en determinadas localizaciones.

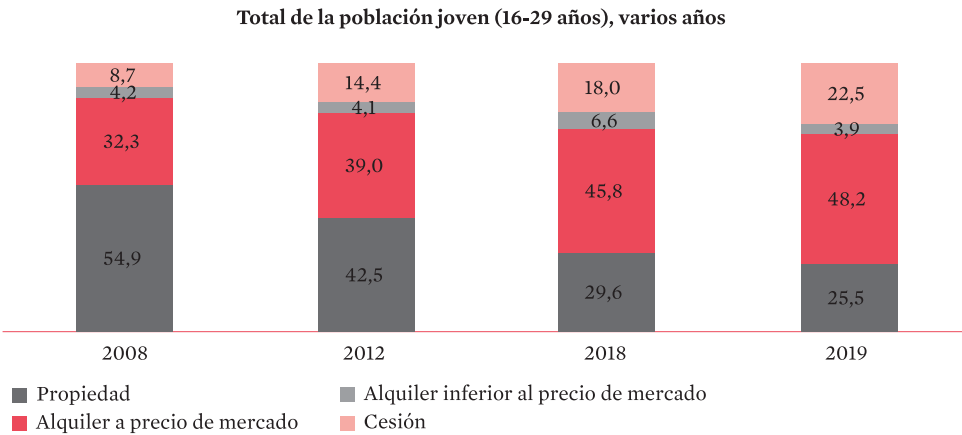
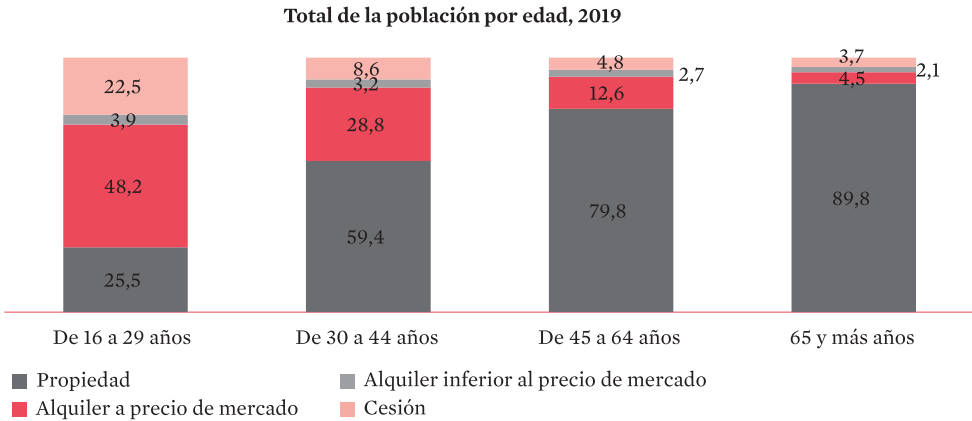
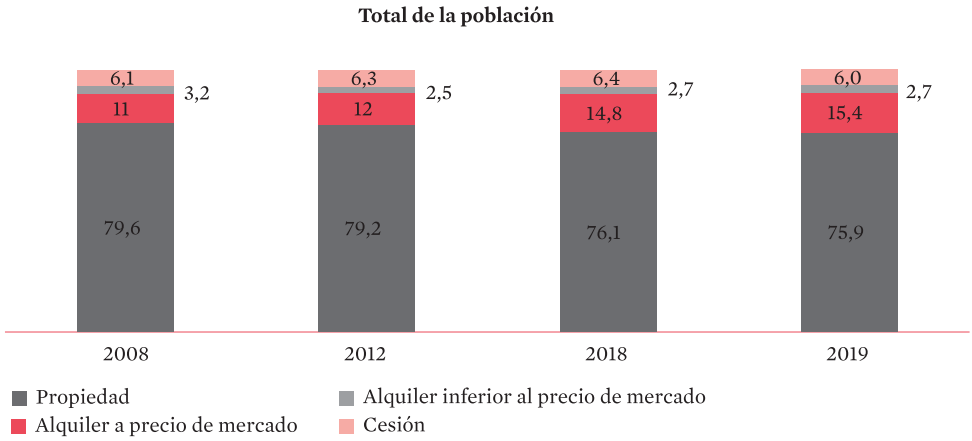
Por fin en el año 2020, en cumplimiento de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda

Un escenario prepandemia caracterizado por la subida de los precios del alquiler

y alquiler, se ha puesto en funcionamiento el Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, que recoge información con los datos de la fianza depositada por los inquilinos que, sobre todo en las comunidades autónomas en las que dicha fianza es obligatoria, debería coincidir con la renta final que se

77 Informe España 2020, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, A. Walliser y P. Uceda, «La vivienda en España: dinámicas de cambio en el modelo residencial».

GRÁFICO III-22. HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, VARIOS AÑOS Y 2019



Nota: clasificación de hogares en función de la edad de la persona de referencia del hogar.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

CUADRO III-5. RENTA, SUPERFICIE Y CUANTÍA MEDIA DEL ARRENDAMIENTO POR CCAA EN 2018

Comunidades autónomas	2018			Var. 2015-2018 renta media
	Renta media €/m ² mes	Superficie media m ²	Cuantía media €/m ² mes	
Andalucía	6,6	84	504	12,1
Aragón	6,5	75	463	7,4
Asturias	6,3	77	450	7,4
Baleares	8,1	85	624	19,1
Canarias	6,9	77	500	14,3
Cantabria	6,7	78	490	9,5
Castilla y León	5,7	87	450	8,2
Castilla-La Mancha	5,3	90	436	8,9
Cataluña	9,1	74	650	13
Comunidad Valenciana	5,2	92	445	13,1
Extremadura	4,7	93	400	10,4
Galicia	5,6	88	433	8,3
Madrid	11,7	71	780	12,2
Murcia	4,8	97	400	9,8
La Rioja	5,5	88	450	7,1

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, Explotación estadística de fuentes tributarias, Tablas, gráficos y mapas resumen.

paga⁷⁸. Sin embargo, la información publicada está desactualizada (2018), y no disponible para todas las comunidades autónomas⁷⁹. Por ello, como aproximación a la evolución más reciente se suele acudir a los precios de oferta que publican los portales inmobiliarios, que habitualmente son superiores al precio finalmente acordado entre ambas partes.

Del análisis de ambas fuentes hasta 2018 se observa que las diferencias de los precios se amplifican en los mercados más grandes y donde se ha producido una mayor subida del precio, mientras que la oscilación de precios disminuye donde el parque

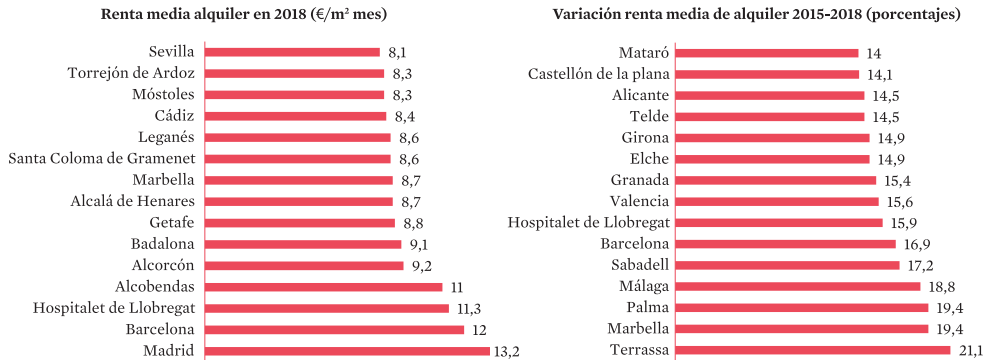
de alquiler es más reducido y los precios son más bajos. Sin embargo, lo más importante es que ambas estadísticas reflejan una tendencia de subida de los precios del alquiler, especialmente en 2016 y 2017.

En 2020 el precio de la vivienda en alquiler se estanca e incluso disminuye en algunas localizaciones

El aumento de la demanda antes señalado, frente a una oferta de alquiler residencial rígida en el corto plazo,

78 Sin embargo, hay que tener en cuenta la existencia en España de alquileres sin declarar o declarados por un importe inferior, o que los depósitos de fianza se utilizan especialmente para viviendas en alquiler que tienen ventajas fiscales o ayudas para los inquilinos, por lo que normalmente se trata de inmuebles con precios más bajos.

79 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, Explotación estadística de fuentes tributarias, Metodología.

GRÁFICO III-23. CIUDADES CON LA RENTA MEDIA DE ALQUILER MÁS ALTA EN 2018 Y CON MAYORES INCREMENTOS DESDE 2015

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, Explotación estadística de fuentes tributarias, Tablas, gráficos y mapas resumen.

explicaría el dinamismo de los precios del alquiler de los últimos años, que sin embargo se ha visto ralentizado en el último (gráfico III-24). El aumento de la oferta de inmuebles en alquiler que ha supuesto la incorporación en el mercado del alquiler de las viviendas turísticas con motivo de las restricciones a la movilidad de la pandemia, sobre todo en los mercados más tensionados, podría explicar en parte dicho estancamiento, y sobre todo el cambio de tendencia en Madrid y Barcelona⁸⁰. Sin embargo, hay que señalar que dado el perfil de los principales demandantes de vivienda en alquiler, así como las consecuencias que está teniendo la pandemia en estos colectivos, los precios actuales en el mercado siguen siendo inasequibles para los grupos más vulnerables, máxime cuando esta situación se produce en un contexto de debilidad de la oferta pública de alquiler, como se verá más adelante.

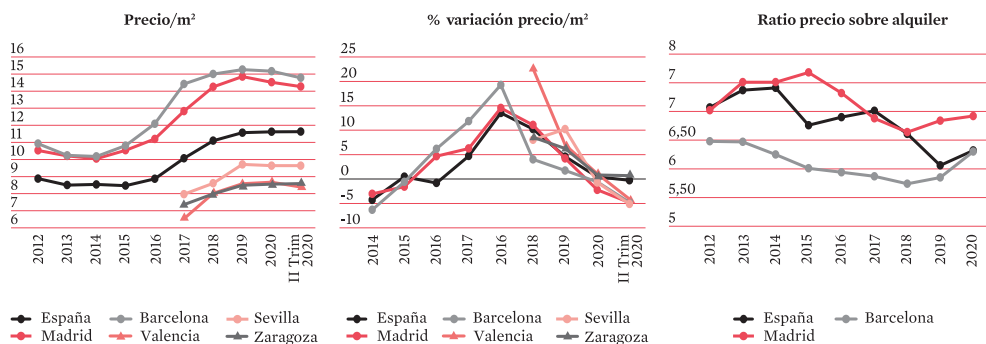
En los últimos años se produce una disminución de la rentabilidad bruta del alquiler residencial a nivel nacional (gráfico III-25). Sin embargo, existe una gran heterogeneidad entre mercados locales. De hecho, la fortaleza de la demanda en mercados como el de Barcelona y Madrid, está cambiando la pauta de reducción de la rentabilidad relativa del alquiler (gráfico III-24).

La evolución de los diferentes indicadores de la demanda de vivienda en propiedad señala una disminución de la misma en 2020. Así en dicho año, las compraventas de vivienda libre disminuyeron un 14,2 por 100: ese mismo descenso (14,2 por 100) acusaron las viviendas de segunda

La demanda de vivienda en propiedad disminuye en 2020, y especialmente la vivienda de segunda mano

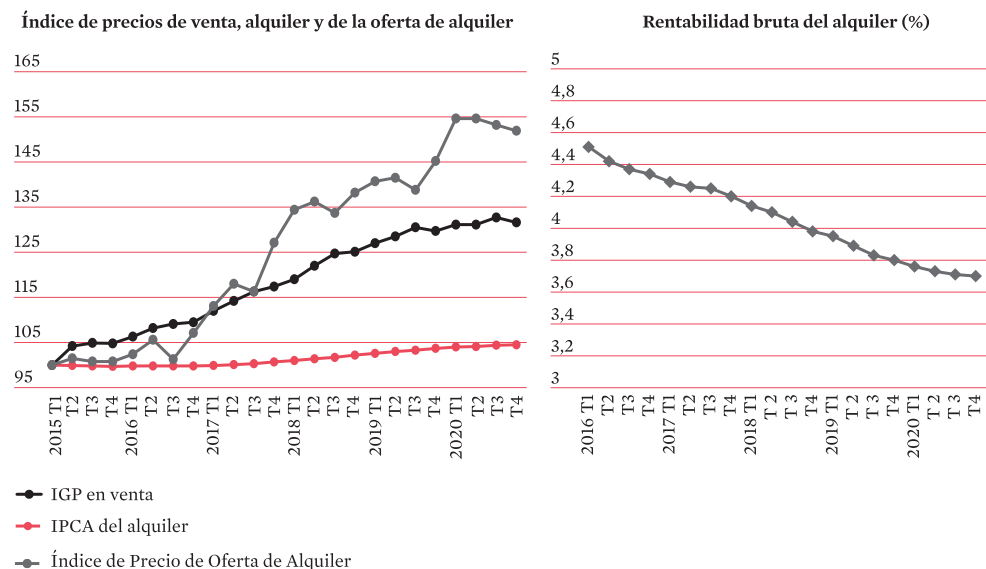
80 Los trabajos académicos disponibles no presentan una estimación precisa del efecto cuantitativo del alquiler vacacional en los precios del alquiler, aunque sugieren que su magnitud depende tanto de la densidad de alquiler vacacional como de la demanda de vivienda residencial en determinadas zonas de las ciudades (véase Memoria CES 2019).

GRÁFICO III-24. PRECIO DE ALQUILER EN ALGUNAS CIUDADES ESPAÑOLAS, 2012-2020



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, Informe sobre el mercado del alquiler, 2020.

GRÁFICO III-25. PRECIOS DE VENTA, DE ALQUILER Y DE LA OFERTA DE ALQUILER (2015-2020) Y RENTABILIDAD DEL ALQUILER (2016-2020)

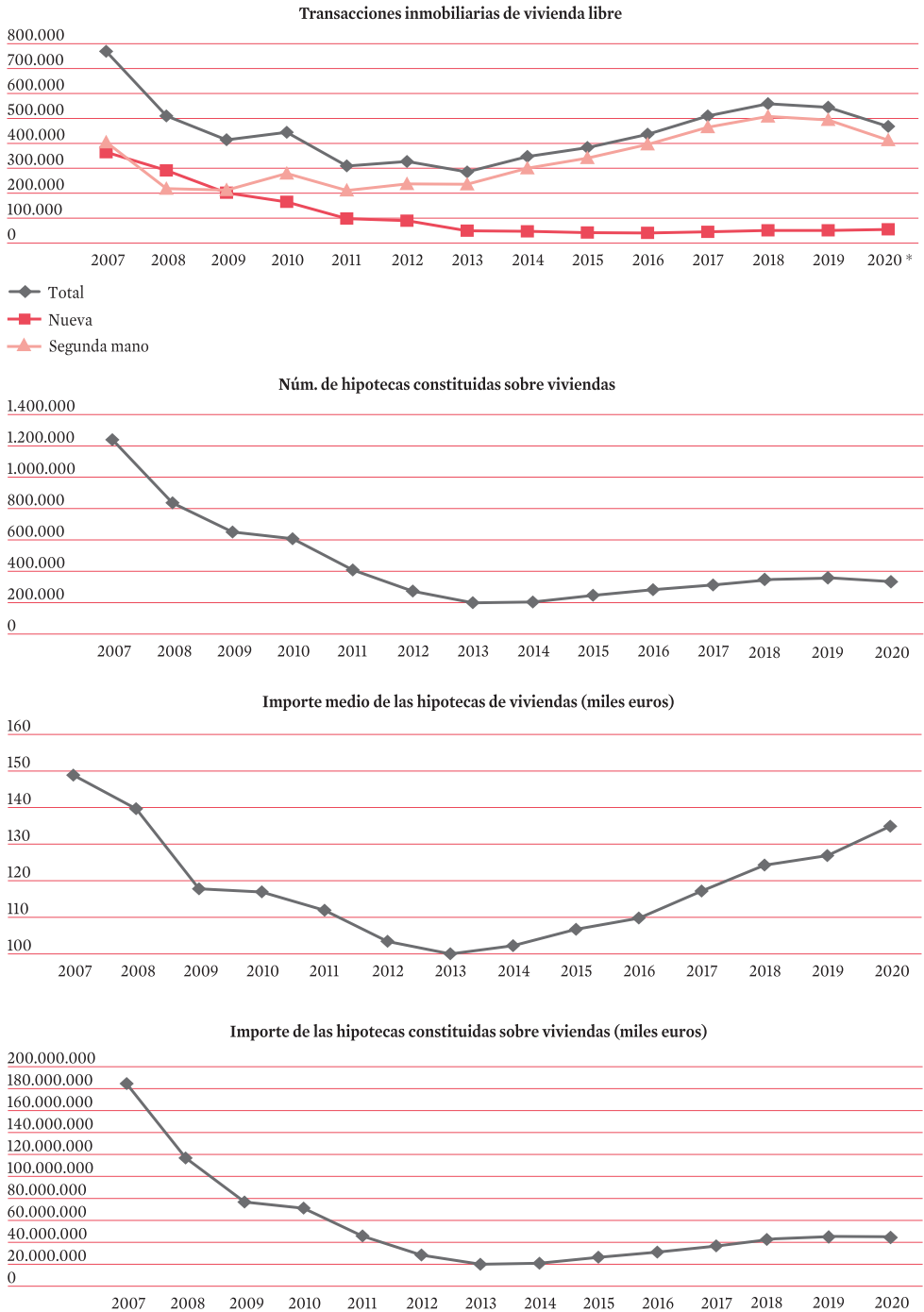


Notas: Índice General de Precios (IGP) de venta de vivienda libre, Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) para alquiler, Índice de Precios de Oferta de Alquiler (Fotocasa).

Fuente: MITMA. Observatorio de Vivienda y Suelo, Boletín núm. 36 (Cuarto Trimestre. 2020).

mano, mientras que en las de nueva construcción la evolución fue positiva (7,9 por 100). También disminuyeron un 6,7 por 100 las hipotecas registradas sobre viviendas (gráfico III-26).

GRÁFICO III-26. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2020



Fuente: INE y MITMA.

CUADRO III-6. CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ACCESIBILIDAD, 2013-2020

Indicadores de accesibilidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Condiciones de financiación(a)								
Plazo medio de las nuevas hipotecas (años)*	22,2	22,6	22,8	23,1	23,4	23,6	23,6	23,5
Relación préstamo/Valor (%) (RPV) (Operaciones nuevas)	57,5	59,5	62	63,9	65,1	65,7	64,5	64,2
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%	14,9	13,4	14,6	14,3	14	14,8	12,1	9,1
Tipo de interés de los nuevos préstamos vivienda (%)	3,2	3,1	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	1,9
Medidas de esfuerzo(a)								
Precio de la vivienda/RBD por hogar (años)	6,3	6,4	6,6	6,7	6,9	6,8	7	7,2
Esfuerzo teórico anual (%)	36,4	36,1	33,6	33,5	30,4	30	30,8	30,7

* Datos a III trimestre de 2020 (29-04-2021).

(a) Media del periodo.

Fuente: Banco de España, Indicadores del Mercado de la Vivienda.

La disminución en el número de hipotecas constituidas posiblemente esté relacionada con los problemas de accesibilidad al mercado en propiedad y la restricción crediticia, reflejada en la ratio crédito/valor: los hogares deben entregar más del 35,8 por 100 del valor de la vivienda para realizar una compra, lo que significa un requisito de ahorro previo muy grande. Por otro lado, también aumenta la relación del precio de la vivienda respecto a la renta bruta disponible en el hogar, lo que implica que tomar la decisión de compra significa aceptar un endeudamiento elevado, pudiendo contener la decisión de compra y hacer que la demanda se desvíe al alquiler, sobre todo dada la experiencia de la reciente crisis financiera (cuadro III-6). Sin embargo, para la población solvente y con ahorros previos las condiciones de financiación, con tipos muy bajos, son buenas⁸¹.

Siguiendo la tendencia al alza desde 2013, en el año 2020 el esfuerzo medio que deben realizar las familias en nuestro país para comprar una vivienda se sitúa en 7,2 años de sueldo, mientras que el consenso de mercado apunta a los cinco años como periodo razonable. Sin embargo, el esfuerzo teórico anual, que señala el porcentaje de la renta anual disponible del hogar que supone el importe de las cuotas a pagar, por un hogar mediano, en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, se mantiene alrededor del 30 por 100 en los últimos años.

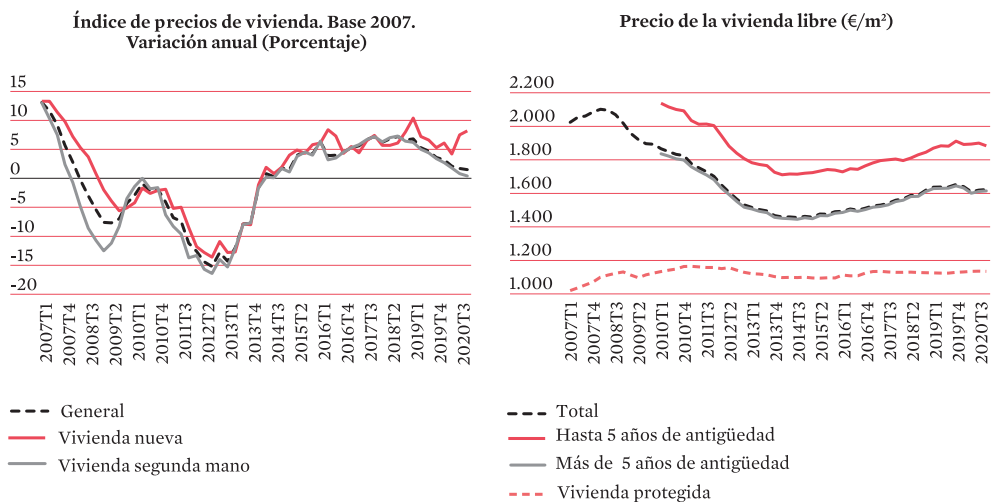
81 Véase capítulo I.

La estabilización en el precio de la vivienda en propiedad que se produjo en 2019 después de encadenar cuatro años de crecimiento (gráfico III-27), en consonancia con el inicio de una demanda que ya tendía a suavizarse en ese año, no tiene en el año 2020 un efecto tan claro sobre los precios, a pesar del descenso de la demanda durante este año. Así, según el índice trimestral de precios de la vivienda del INE, la variación interanual fue de un 1,5 por 100 para el conjunto de los precios de la vivienda, pero mientras que el precio para las viviendas nuevas fue bastante elevado (8,2 por 100), para las viviendas usadas se mantuvo más constante (0,4 por 100). Los datos del MITMA sobre el precio de la vivienda libre reflejan, sin embargo, una evolución anual negativa para el conjunto de viviendas (-1,8 por 100), aunque el descenso es ligeramente más acusado en las viviendas usadas (-1,8 por 100) que en las nuevas (-1,4 por 100).

La caída del empleo en el año 2020 no solo ha producido un descenso en la renta disponible de los hogares que dificulta su acceso a una vivienda, sino que, además, la evolución conjunta de alquileres, precios de venta y salarios explican de forma clara las dificultades crecientes de acceso a la vivienda para los hogares, en especial para los de nueva creación. Así, en el periodo comprendido entre 2013 y 2020 el aumento acumulado de los precios de los alquileres fue del 56,9 por 100, el de los precios de las viviendas alcanzó el 33,8 por 100, mientras que los salarios por persona ocupada, estimados por el INE en su encuesta trimestral de salarios, crecieron solo el

El descenso de la demanda de la vivienda en propiedad, todavía no tiene un reflejo claro en los precios

GRÁFICO III-27. PRECIOS DE VENTA DE VIVIENDA, 2007-2020



Fuente: INE y MITMA.

3 por 100⁸². De hecho, el coste de acceso de compra y de alquiler de una vivienda libre para una persona asalariada entre 16 y 34 años sobrepasa con mucho el 33 por 100 de sus ingresos, (umbral en que se suele situar el máximo aconsejable de gasto en alojamiento para no comprometer otros desembolsos básicos del hogar), obstaculizando la formación de hogares jóvenes⁸³.

En el año 2019 la vivienda absorbía la mayor parte del gasto familiar en España, implicando el 31,2 por 100 del desembolso del año⁸⁴. Dicho gasto en aumento desde

Los gastos derivados de la vivienda suponen una sobrecarga excesiva para un 8,5 por 100 de la población

2018 es especialmente gravoso para los hogares con menos recursos económicos (1 quintil de gasto), pues supone el 40,4 por 100 del gasto total de estos hogares se dedica a pagos periódicos que suponen el mantenimiento adecuado de su vivienda (alquiler, hipoteca, luz, agua, gas y otros combustibles).

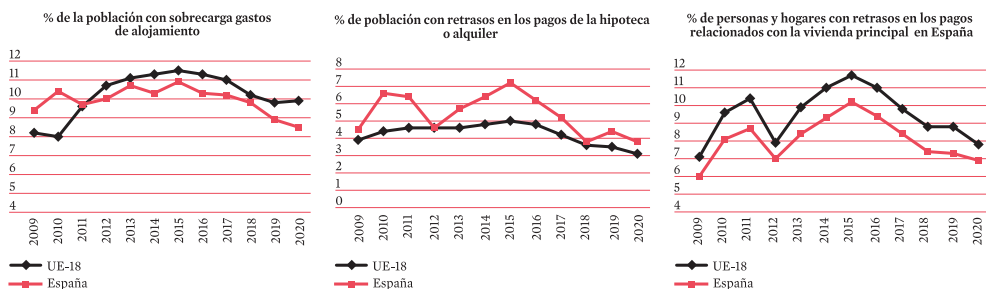
Además, a pesar del descenso producido en los últimos años, en 2019 un 8,5 por 100 de la población destina el 40 por 100 o más de su renta disponible a satisfacer los costes de la vivienda, sobrepasando el mencionado umbral del 33 por 100. Este sobreesfuerzo ha contribuido a que un 7,8 por 100 de las personas y un 6,9 por 100 de los hogares hayan tenido retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda. Aunque la mayoría de las familias españolas ha conseguido en

Pero en el caso de la población en alquiler este sobreesfuerzo alcanza a un 37 por 100

2019 hacer frente a estos pagos del alquiler o la hipoteca, un 3,8 por 100 no pudo (gráfico III-28).

Aunque la proporción de población que tiene problemas de acceso y mantenimiento de la vivienda en España es similar a la de la UE-18, esta tasa de esfuerzo se ve

GRÁFICO III-28. PROBLEMAS DE MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA, 2008-2019



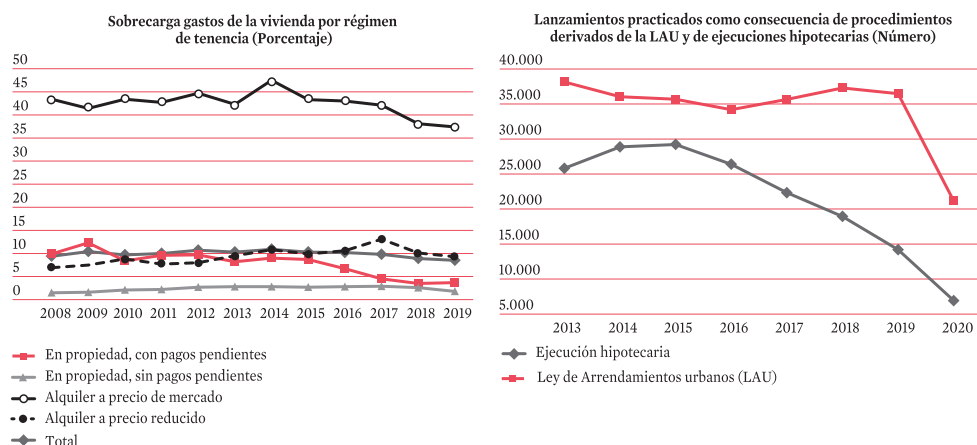
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, y Eurostat, *Population and Social Conditions*.

82 Julio Rodríguez-López, «2020, un ejercicio difícil para el mercado de vivienda», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, núm. 207, MITMA, 2021, págs. 215-228.

83 Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, Balance General, Primer semestre 2020.

84 Véase epígrafe 1.5.

GRÁFICO III-29. RIESGOS EN EL MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA



Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*, y CGPJ, Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales.

ampliamente superada en determinados territorios y ciudades, tanto por la variabilidad de los ingresos medios por hogar como de los precios de la vivienda, y está obligando a muchas familias a redoblar los esfuerzos para asumir el coste residencial, y especialmente en el caso de los hogares que residen en alquiler donde este sobreesfuerzo alcanza al 37,4 por 100 de la población en 2019.

Este problema, aunque ha disminuido en los últimos años, está claramente relacionado con que la tenencia de la vivienda en alquiler es mayor, y ha crecido más, en aquellos grupos con menor solvencia económica, en paralelo a las subidas del precio del alquiler en los últimos años. Por ello, algunas dificultades para mantener la vivienda, como la excesiva carga o el retraso en los pagos relacionados con la vivienda, son bastante más frecuentes en grupos especialmente vulnerables, como las personas jóvenes, inmigrantes, desempleadas, las personas solas con hijos dependientes, los hogares con menos ingresos o personas bajo el umbral de pobreza⁸⁵.

En muchas ocasiones, esta mayor vulnerabilidad puede derivar en desahucios por impago. Aunque actualmente no se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal, algunos indicadores muestran que los hogares que residen en alquiler siguen siendo especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda. Así, según la estadística del Consejo General del Poder

85 Así, según datos de Eurostat, y aunque en descenso respecto al año precedente, en 2019 la sobrecarga de los gastos de vivienda afectaba al 12,9 por 100 de los jóvenes de 25-29 años; al 32 por 100 de las personas bajo el umbral de pobreza y al 24,1 por 100 de las familias monoparentales. En cuanto a los retrasos en los pagos relacionados con la vivienda, los datos del INE también muestran que, en 2019, las personas más afectadas por el retraso en los pagos eran la población con menos ingresos (25,7 en el 1.º decil y el 16,9 por 100 en el 2.º), los extranjeros no comunitarios (21,9 por 100), las personas en situación de desempleo (20,8 por 100), y los hogares monoparentales (10,78 por 100).

Judicial⁸⁶, a pesar de la importante disminución de los lanzamientos derivados de la LAU observada en 2020 (del 42 por 100), en dicho año se han producido más del triple de lanzamientos a consecuencia de la LAU que por ejecuciones hipotecarias, que se vieron reducidos en 2020 en un 51,3 por 100 (gráfico III-29).

Aunque la paralización de los juzgados durante el primer estado de alarma puede distorsionar en cierta medida la comparación de estos datos con los de años anteriores, lo cierto es que estos descensos son atribuibles a las medidas de protección del inquilino y en materia de arrendamiento, así como las medidas de protección contra los deudores hipotecarios especialmente vulnerables que con carácter temporal se pusieron en marcha durante 2020 para ayudar a mantener la vivienda a estos colectivos durante la pandemia, junto a las medidas que ya se adoptaron en 2019 para afrontar este problema (Real Decreto-ley 7/2019⁸⁷). Habrá que prestar atención al impacto de la última norma aprobada en 2020⁸⁸ que amplía las situaciones de vulnerabilidad social y económica que pueden alegarse a otras no necesariamente derivadas de los efectos del COVID-19, en conjunción con la evolución de la capacidad de los hogares para hacer frente a las cuotas de la hipoteca o al alquiler, lo que dependerá de la intensidad de la recuperación del empleo según evolucione la pandemia y el proceso de vacunación.

En todo caso, el hecho de que se sigan produciendo desahucios, la mayor parte de ellos sin el ofrecimiento de una alternativa habitacional —dado el exiguo parque público de viviendas—, pone de relieve la necesidad de implementar políticas, evitando así que la pandemia produzca un aluvión de desahucios una vez dejen de estar en vigor las medidas excepcionales aplicadas en los últimos meses cuando acabe la pandemia.

En 2019 en España la gran mayoría de las personas de entre 20 y 24 años convive aún con su familia de origen y solo uno de cada diez ha abandonado el domicilio

En España la tasa de emancipación residencial de los jóvenes en 2019 ya era de las más bajas de la UE-28

parental. También entre los jóvenes entre 25 y los 29 años todavía son mayoría quienes permanecen en el domicilio de origen (63,7 por 100). Se trata no solo de unas proporciones por encima de la media de la UE-28, sino que ha tendido a agravarse en España en el transcurso de los últimos años (gráfico III-30).

La media de edad en la que los jóvenes adquieren la independencia residencial en nuestro país se sitúa en 2019 en los 29,5 años, lo que convierte a su población en una de las más tardías en el acceso a la independencia residencial, incluso dentro de los países mediterráneos. Además, la evolución de este

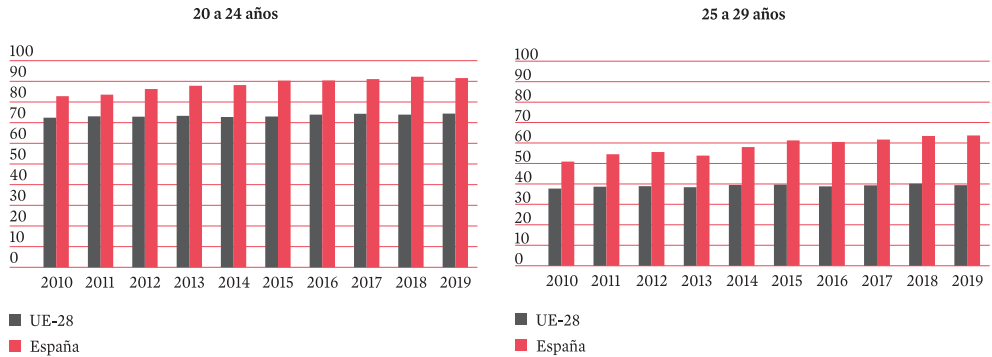
86 La estadística del CGPJ no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales y principalmente corresponden a alquileres impagados, pero también a otras causas (laudos arbitrales, procesos de familia, etc.).

87 Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

88 Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

GRÁFICO III-30. PROPORCIÓN DE JÓVENES QUE VIVEN EN CASA DE SUS PADRES, 2010-2019

(En porcentaje)

Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*.

parámetro en España ha sido ascendente desde 2010, mientras que en la mayor parte de los estados miembros no se registraron variaciones significativas.

En un contexto laboral y para la búsqueda de empleo muy desfavorable, las posibilidades de los jóvenes⁸⁹ para acceder a una primera vivienda en propiedad o en alquiler se restringieron considerablemente. En el segundo trimestre de 2020, el coste económico de acceso a la compra de una vivienda libre para una persona joven asalariada o un hogar joven (56,4 por del salario neto y 28,8 por 100 de los ingresos disponibles, respectivamente, para hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias), aunque ha descendido respecto al año anterior, es elevado⁹⁰. Además, pocos jóvenes pueden reunir las garantías de solvencia que se exigen para formalizar un préstamo hipotecario o tienen la capacidad de ahorro necesaria para hacer frente a la entrada requerida para la financiación, ni tampoco cuentan en muchas ocasiones con una regularidad suficiente en la fuente de ingresos para hacer frente a las cuotas hipotecarias.

Por su parte, el encarecimiento del precio de las viviendas en alquiler en los últimos años, pese a su estabilización en el último año, ha provocado en muchos casos que su acceso sea más difícil que en el caso de la compra. En el segundo trimestre de 2020, hacer frente al importe del alquiler supondría, para una persona joven (16-29 años), reservar la práctica totalidad de su sueldo neto (92,9 por 100), y el 47,5 por 100 en el caso de un hogar joven. Además, acreditar una sólida capacidad adquisitiva es, cada vez más, un requisito más importante para acceder al alquiler de una vivienda libre.

*Desciende aún más
la emancipación
a raíz de la crisis
socioeconómica derivada
del COVID-19*

89 Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

90 Observatorio de Emancipación, *Balance General. Primer semestre 2020*, Consejo de la Juventud de España, noviembre 2020.

Todo ello está repercutiendo en el descenso de su tasa de emancipación residencial y en un nuevo aumento de la edad de emancipación, pudiendo estar provocando el retorno al hogar de origen de una proporción de jóvenes que verían así truncados sus proyectos de emancipación. Así, la tasa de emancipación residencial de las personas entre 16 y 29 años en España en el segundo trimestre de 2020 (17,3 por 100), no solo ha sufrido una caída interanual de 1,3 p.p., sino que es la más baja registrada en las tres últimas décadas. También entre los jóvenes de 30 a 34 años, que solían distinguirse por unas pautas residenciales muy estables, la tasa de emancipación ha descendido bastante (variación interanual de 1,9 p.p.) para situarse en el 68,9 por 100 en el segundo trimestre de 2020.

Esta situación no solo implica costes individuales para los jóvenes, sino que tiene repercusiones en el conjunto del sistema económico y social, pues este retraso en la edad de emancipación en España, unido al descenso del volumen de población joven, se ha traducido en un apreciable descenso del peso de los hogares encabezados por jóvenes (3,5 por 100 en 2019)⁹¹.

En este contexto, hay que señalar el importante aumento del peso de la cesión gratuita de la vivienda como modalidad de tenencia entre los jóvenes. Es decir, la solidaridad familiar parece seguir supliendo la ausencia de una política de vivienda orientada a facilitar la emancipación de los jóvenes y la formación de hogares en los últimos años.

El papel de la intervención pública ante los problemas de accesibilidad a la vivienda, junto a las dificultades para parte de la población para mantener su residencia, especialmente entre los que residen en alquiler, ha sido objeto de un importante debate durante los últimos años, centrado en las distintas posibilidades de actuación de las Administraciones públicas en el mercado del alquiler. El debate abierto sobre esta última cuestión, reflejado en la pasada Memoria del CES⁹², sigue siendo actualmente uno de los aspectos más discutidos de la futura Ley de vivienda.

El Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, en elaboración tras haber finalizado el periodo de consulta pública, en consonancia con la importancia renovada que desde la Unión Europea se está confiriendo a este importante problema social (recuadro III-9), contempla entre sus objetivos la regulación de las políticas de vivienda como servicio público de interés general, el blindaje de la función social de la vivienda, promover el desarrollo de los parques públicos de vivienda, el refuerzo del derecho de una vivienda digna a precio asequible, de la planificación y cooperación interadministrativa en la materia, así como la transparencia e información en las operaciones inmobiliarias de vivienda.

91 Según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, la proporción de hogares cuyos sustentadores principales tienen entre 16 y 29 años ha pasado del 6 por 100 en 2008 al 3,53 por 100 en 2019.

92 Véanse págs. 527-529 de la Memoria CES 2019.

RECUADRO III-9. PRIORIDADES DE LA UE EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA

- Lograr una vivienda adecuada, eficiente desde el punto de vista energético y salubre.
- La lucha contra el problema de las personas sin hogar y contra la discriminación.
- Un enfoque integrado en materia de vivienda social, pública y asequible a escala de la Unión.
- Garantizar la seguridad de la tenencia y unos mercados de vivienda inclusivos.
- Invertir en viviendas sociales, públicas, asequibles y eficientes desde el punto de vista energético.

Fuente: Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos [2019/2187(INI)].

En este sentido, recientemente el Parlamento Europeo⁹³ ha pedido a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables; que garanticen la igualdad de acceso para todos a una vivienda digna, contribuyendo así a erradicar la pobreza en todas sus formas, protegiendo los derechos humanos de los hogares desfavorecidos y apoyando a los grupos más vulnerables, a fin de proteger su salud y bienestar. Pide también que establezcan disposiciones legales que protejan los derechos de los inquilinos y los propietarios que ocupan sus propias viviendas, y fomenten la seguridad de ambos. Asimismo, insta a los Estados miembros a que apliquen unas políticas de vivienda basadas en el principio de neutralidad entre la vivienda en propiedad, el alojamiento alquilado privado y la vivienda social de alquiler, considerando asimismo que el derecho a la vivienda no debe definirse de manera restringida como acceso a una vivienda social, sino en un sentido más amplio, como derecho a vivir en un hogar en paz, con seguridad y dignidad.

1.3.2. Vivienda social y medidas contra la exclusión residencial

El concepto de vivienda social en Europa se ha asociado tradicionalmente con la vivienda de titularidad pública, en alquiler social o de renta limitada, destinada a aquellos hogares sin recursos suficientes para acceder a una vivienda adecuada en condiciones de mercado⁹⁴. La vivienda social así definida ha tenido históricamente un papel residual en

93 Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos 2019/2187 (INI).

94 Esta definición de vivienda social responde a la política de vivienda desplegada por la mayoría de los países del centro y norte de Europa para abordar la escasez de vivienda tras la II Guerra Mundial y los problemas de acceso a la vivienda durante el desarrollo de sus Estados de Bienestar. No obstante, la vivienda de alquiler social como instrumento de la política de vivienda para dar respuesta a las necesidades residenciales de la demanda excluida del mercado ha ido perdiendo peso en Europa desde mediados de los años ochenta, implementándose otros mecanismos (como las ayudas directas o en forma de deducciones fiscales para el pago del alquiler o la compra de la vivienda habitual) y otras estrategias (como la construcción de viviendas de compraventa a precios inferiores a los del mercado).

la política de vivienda en España, siendo un instrumento minoritario para abordar las necesidades residenciales de la demanda excluida del mercado y avanzar en la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Así, aunque no se dispone de datos registrales sobre el volumen del parque de vivienda de alquiler social en España, la mayoría de los estudios realizados en los últimos años estiman un peso de entre el 1 por 100 y el 2,5 por 100 en el total de viviendas principales existentes. Según datos de la OCDE referidos a 2018 (gráfico III-31), España se sitúa entre los países con un menor porcentaje de vivienda de alquiler social sobre el total (del 1 por 100), por debajo de la media de la OCDE (del 6 por 100). Asimismo, según datos proporcionados por Eurostat y por el Observatorio Housing Europe al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana⁹⁵, el peso relativo del parque de vivienda social en España (2,5 por 100 del conjunto viviendas principales) se sitúa a más de 6 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-28 (del 9 por 100). Por otro lado, atendiendo al número de viviendas sociales respecto al volumen de población, España se encuentra entre los últimos puestos de la UE-28 (la media de la Unión Europea se sitúa en 4 viviendas sociales por cada 100 habitantes, mientras que España no llega a alcanzar una proporción del 1 por 100). Así, aunque España alcanza la quinta posición de la UE-28 en cuanto a número de viviendas principales y es uno de los países que presenta una mayor proporción de vivienda total respecto a la cifra de hogares, ocupa los puestos inferiores de la clasificación de los países de la UE-28 en cuanto a la dimensión relativa y cobertura poblacional del parque de vivienda social.

La estimación más reciente, realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana⁹⁶, sitúa el parque de vivienda social (vivienda en alquiler de titularidad pública, incluyendo cesión a bajo precio y otras formas de alojamiento temporal) en torno a las 290.000 viviendas en 2019 (unas 180.000 de las comunidades autónomas y otras 110.000 de los ayuntamientos), lo que se traduce en un 1,6 por 100 de los 18,6 millones de hogares existentes en España en 2019⁹⁷ (un 1,5 por 100 de los 19,4 millones de viviendas principales estimadas en 2019 y el 1,1 por 100 de los 25,8 millones de viviendas que componen el parque total)⁹⁸.

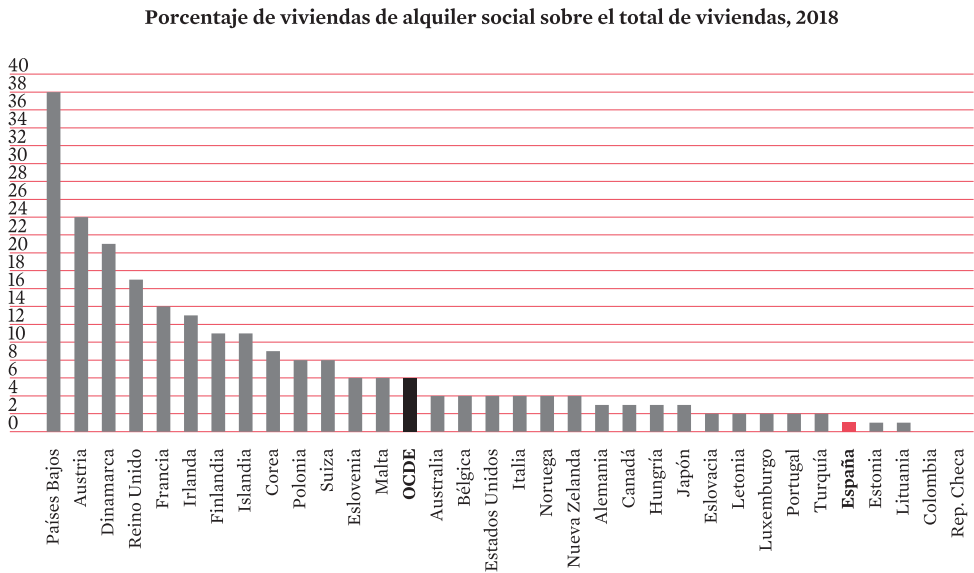
95 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020*, septiembre 2020, págs. 31-34. Para más información sobre algunos de los países de la UE-28 y sobre otros países de Europa, véase Housing Europe Observatory, *The State of Housing in Europe 2021*, marzo 2021.

96 Estimación realizada a partir de los datos de la Encuesta sobre vivienda social 2019, realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a las comunidades autónomas, los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y a otras entidades locales. Resultados publicados en: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020*, septiembre 2020.

97 INE, Encuesta Continua de Hogares (datos referidos a 2019, valor medio del periodo de referencia).

98 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Estadísticas: Estimación del Parque de Viviendas (datos provisionales de 2019).

GRÁFICO III-31. PARQUE DE VIVIENDA DE ALQUILER SOCIAL, 2018

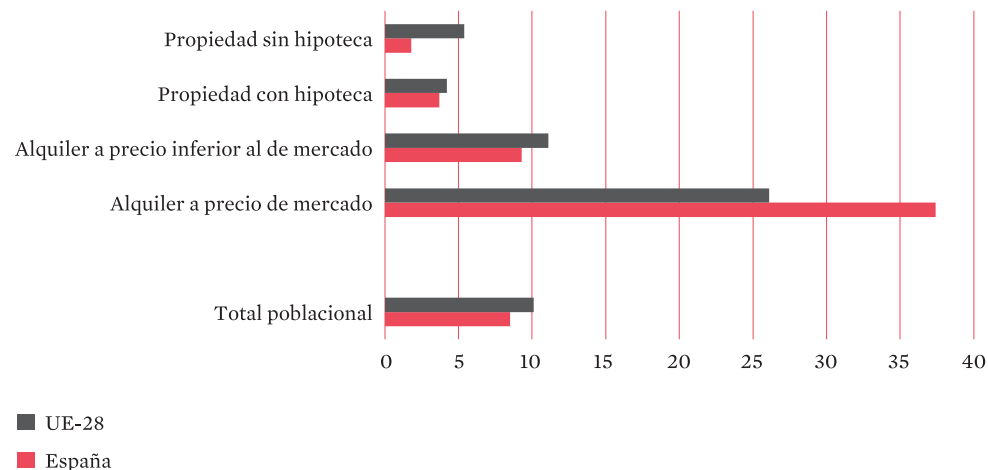


Nota: las viviendas de alquiler social son viviendas en alquiler a precios inferiores a los del mercado cuyo acceso se determina según criterios de elegibilidad. Las denominaciones y las características de dichas viviendas varían según los distintos países.
Fuente: *Affordable Housing Database* (OCDE), extracción: 5/05/2021.

Si bien no existe un indicador para medir de forma precisa la necesidad de vivienda social, todas las aproximaciones sugieren que el parque existente no permite una oferta adecuada de vivienda de alquiler social para, junto con los demás instrumentos de la política de vivienda, garantizar el derecho a una vivienda digna y asequible. Varios indicadores apuntan en esta dirección, por ejemplo, ese 6,9 por 100 de hogares que, según la ECV de 2019 (INE), ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad, etc.) en los últimos 12 meses. Quizá el dato más relevante en este sentido es el de ese 37,4 por 100 de la población arrendataria con alquileres a precio de mercado que, según la EU-SILC de 2019 (Eurostat), vive en hogares que destinan al menos el 40 por 100 de su renta disponible a satisfacer los costes de su vivienda habitual. Si bien esta cuestión ya ha sido tratada en la primera parte de este apartado 1.3, ahora resulta relevante comparar la sobrecarga de los distintos grupos de población en función del régimen de tenencia de su vivienda, pues además de las diferencias observadas entre ellos y respecto al total, la comparación a nivel europeo señala el hecho de que España solo se sitúa por encima de la media de la UE-28 en cuanto a sobrecarga del coste de la vivienda cuando se trata de la población alquilada a precio de mercado (gráfico III-32).

GRÁFICO III-32. NECESIDAD DE VIVIENDA ASEQUIBLE, 2019

(Porcentaje de población que vive en hogares que destinan al menos el 40 por 100 de su renta disponible a satisfacer los costes de la vivienda principal)



Fuente: Eurostat, EU-SILC Survey 2019.

Repunta la vivienda protegida de alquiler en el contexto de mínimos históricos de promoción de vivienda protegida

La política de vivienda en España se ha centrado históricamente en fomentar y facilitar el acceso a la propiedad a través de la vivienda protegida⁹⁹. El predominio de la vivienda protegida en propiedad de promoción privada (cuya configuración normativa no ha permitido preservar la función social del inmueble a lo largo de toda su vida útil)¹⁰⁰ ha dificultado que el sector público se dotase de recursos residenciales para atender a largo plazo las necesidades de vivienda de la población. En otras palabras: frente a las políticas de vivienda basadas en aumentar el *stock* de vivienda pública, en España las cifras históricamente altas de calificaciones definitivas de vivienda protegida no se han traducido en un

99 El término vivienda protegida (o vivienda de protección oficial) es el término genérico bajo el cual se enmarcan las distintas denominaciones y modalidades de vivienda con protección pública que han existido a lo largo del tiempo según la normativa vigente en cada momento a nivel estatal y a nivel autonómico. Se puede definir la vivienda protegida como aquella: (a) cuyos propietarios o inquilinos, cumpliendo unos determinados requisitos, deben destinar a su domicilio habitual; (b) cuya construcción es impulsada directamente por el sector público o recibe su apoyo; (c) que cumple unos requisitos físicos de diseño, calidad y habitabilidad establecidos normativamente; (d) que está sujeta a un régimen jurídico específico durante un periodo de tiempo determinado, fundamentalmente en cuestión de precio máximo y transmisión del uso y la titularidad (Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J., *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 197/2018, 2018, págs. 14-15).

100 Se trata de dos mecanismos que afectan a su sostenibilidad en el tiempo: (a) los plazos de calificación de las viviendas (los plazos durante los cuales se rigen por el sistema de la protección oficial para regular las transmisiones y los precios de dichas transmisiones) y (b) las descalificaciones de viviendas antes del plazo de expiración de su calificación, Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J., *op. cit.*

parque con un volumen acorde. Asimismo, la política de vivienda basada en la promoción (mayoritariamente privada) de vivienda protegida en propiedad ha generado una escasez de vivienda en alquiler que se ha traducido en una tendencia al alza de los precios, intensificándose así los problemas de acceso y mantenimiento de la vivienda en este régimen de tenencia.

La construcción de viviendas de protección oficial alcanzó su auge a mediados de los años ochenta, situándose en mínimos históricos en los últimos años (gráfico III-33). No obstante, se observa un repunte en el número de calificaciones definitivas de vivienda protegida desde 2018 (especialmente desde 2019), destacando en 2020 la participación tan mayoritaria de las comunidades autónomas (la vivienda protegida de planes autonómicos alcanzó el 94,5 por 100 del total de calificaciones definitivas tras un incremento del 167 por 100 respecto a 2019, correspondiendo al plan estatal únicamente el 5,5 por 100 de las mismas tras una disminución anual del 151 por 100).

Ello concuerda, por un lado, con la desaparición de la vivienda protegida que conllevará el desarrollo del último plan estatal, aprobado en 2018¹⁰¹ y, por otro, con los cambios introducidos en dicho plan por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, entre los que destaca la modificación del «Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler» posibilitando la adquisición de viviendas a las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como a las empresas públicas y las entidades del tercer sector sin ánimo de lucro, con ayudas de hasta 400 euros por metro cuadrado útil de vivienda (sin superar el 60 por 100 del coste de adquisición).

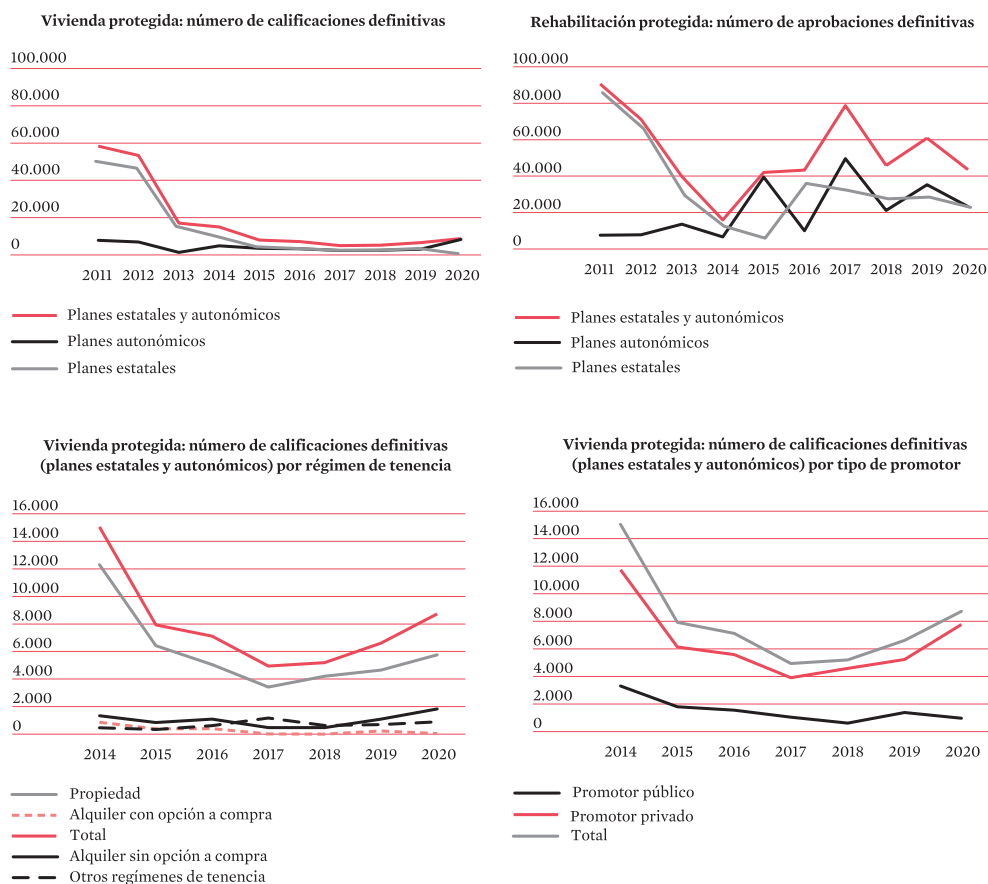
Estas modificaciones también han tenido su reflejo en el aumento de calificaciones definitivas de vivienda protegida de alquiler sin opción a compra, registrado tanto en 2019 como en 2020¹⁰² (gráfico III-33). Asimismo, se observa concordancia con la evolución de la vivienda protegida de promoción privada (predominante y en aumento desde 2018) y la de promoción pública (minoritaria y en disminución pese al repunte de 2019).

Retomando las consideraciones sobre el concepto de vivienda social, solamente una parte de la vivienda protegida sería considerada vivienda social en el sentido tradicional del término: las viviendas protegidas de promoción pública (o de promoción privada por entidades sin ánimo de lucro) y en régimen de alquiler. En este sentido,

101 En el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, las únicas referencias existentes a la vivienda protegida se encuentran en el régimen transitorio de los planes anteriores (disposición adicional tercera) y la posibilidad de ampliar el plazo de las actuaciones de fomento del parque público de vivienda en alquiler y de fomento de la regeneración del Plan 2013-2016 (disposición transitoria primera).

102 En 2020 el 23 por 100 de las calificaciones definitivas de vivienda protegida fueron en régimen de alquiler sin opción a compra (frente a un 66 por 100 de calificaciones en régimen de propiedad).

GRÁFICO III-33. CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA, 2011-2020



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Estadísticas: Vivienda y Rehabilitación protegida.

los datos sobre vivienda protegida hasta aquí expuestos resultan consistentes con la escasez de un parque adecuado de vivienda social señalado en páginas anteriores.

Atendiendo a una concepción más actual y abierta como la formulada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), cualquier tipo de vivienda protegida tendría la consideración de vivienda social (la vivienda protegida sería una modalidad particular de vivienda social). No obstante, la mayoría de los estudios coinciden en señalar el predominio de la vivienda protegida en propiedad entre las causas principales del escaso desarrollo de un parque de vivienda de alquiler social. En todo caso, otro organismo internacional como la OCDE define actualmente la vivienda social como aquella que se alquila a precios inferiores a los del mercado y cuyo acceso se determina mediante criterios de elegibilidad, estableciendo el término más amplio de vivienda asequible para referirse a viviendas en alquiler o en propiedad

que se hacen más asequibles para los hogares a través de distintos apoyos públicos, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda (incluidas asignaciones de vivienda, ayudas directas, desgravaciones fiscales)¹⁰³.

En las últimas conclusiones de la OCDE sobre vivienda social¹⁰⁴, esta sostiene, entre otras cuestiones, que incrementar el parque de vivienda social puede contribuir a paliar el problema de acceso a la vivienda. El incremento del parque de vivienda social se puede conseguir tanto por la vía de la construcción como por la vía de la rehabilitación. En cuanto a la rehabilitación de vivienda protegida (gráfico III-33), se observa un cambio de tendencia al alza a partir de 2015, aunque inestable (estancamiento desde 2016 con repunte en 2017 y en 2019). En este sentido, si bien los planes estatales de 2013 y de 2018 incorporaron en su formulación el fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (un giro respecto a la política de vivienda previa), diversos autores cuestionan su alcance real a tenor de la baja dotación presupuestaria¹⁰⁵.

La política de vivienda existente en España para abordar las necesidades de vivienda adecuada y la exclusión residencial se articula a través de distintas estrategias, planes, programas y actuaciones. Por un lado está el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 con sus distintos programas. En el contexto de crisis por COVID-19, a través del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se realizaron las siguientes modificaciones: (a) creación de un nuevo «Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual» (con ayudas directas de hasta 900 euros al mes y del 100 por 100 de la renta arrendaticia); (b) sustitución del «Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual» por un «Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables», destinado a proporcionar una alternativa habitacional inmediata a estos colectivos (con ayudas de hasta 600 euros al mes y hasta el 100 por 100 de la renta o precio de la solución habitacional que se encuentre —con carácter general—); (c) modificación, en los términos ya expuestos, del «Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler», dirigido a incrementar el parque de viviendas destinadas al alquiler o cedida

Medidas para abordar la necesidad de vivienda adecuada en la política de vivienda pre y post COVID-19

103 OCDE, «Social housing: A key part of past and future housing policy», *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, 2020, pág. 4. En este documento la OCDE anuncia una próxima publicación en la que se perfilará la amplia gama de medidas a disposición de los gobiernos en términos de vivienda asequible.

104 OCDE, «Social housing: A key part of past and future housing policy», *op. cit.*

105 Walliser, A. y Uceda, P., «La vivienda en España: dinámicas de cambio en el modelo residencial», en *Informe España 2020*, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, 2020, págs. 415-470.

en uso, tanto de titularidad pública como privada, durante un plazo mínimo de 25 años. Junto a estos tres programas se mantienen:

- El Programa de ayudas directas al alquiler de la vivienda habitual, dirigido a facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos (con ayudas directas de hasta el 40 por 100 de la renta mensual —con carácter general—).
- El Programa de subsidiación de préstamos convenidos, dirigido al mantenimiento de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en los planes estatales de vivienda anteriores que cumplan con el ordenamiento vigente en la materia.
- El Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, basado en ayudas para fomentar las obras de mejora en la eficiencia y la sostenibilidad energética de las viviendas unifamiliares y edificios de tipología de residencia colectiva.
- El Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas, basado en ayudas para fomentar obras de conservación y de mejora de la seguridad y la accesibilidad en edificios de viviendas de tipología residencial, en viviendas unifamiliares (ya sean urbanas o rurales) y en viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial.
- El Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, dirigido a financiar obras de rehabilitación de edificios de viviendas y de viviendas individuales, así como obras de urbanización de los espacios públicos adyacentes y obras para la construcción de edificios y viviendas que sustituyan a otros que previamente se han demolido en la misma zona.
- El Programa de ayuda a los jóvenes, basado en ayudas directas al alquiler o a la adquisición de viviendas localizadas en municipios de menos de 5.000 habitantes para los jóvenes de hasta 35 años.
- El Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad, dirigido a la promoción o rehabilitación de viviendas para destinarlas, durante un plazo mínimo de 40 años, al alquiler o la cesión de uso para personas mayores o con discapacidad, disponiendo de instalaciones y servicios comunes adaptados.

Al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 se añaden y alinean otras actuaciones, dirigidas a abordar los problemas de la infravivienda y del sinhogarismo (la expresión extrema de la exclusión residencial), recogidas tanto en la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 como en la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, y contempladas en la Agenda Urbana Española. A su vez, están las actuaciones autonómicas de desarrollo del plan estatal,

RECUADRO III-10. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE GARANTÍA DE ACCESO Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO DE CRISIS POR COVID-19

Suspensión de lanzamientos para deudores hipotecarios vulnerables prorrogada hasta el 15 de mayo de 2024 (también ampliado el colectivo de posibles personas destinatarias).	(1)
Suspensión temporal de desahucios y de lanzamientos (hasta el 9 de agosto de 2021) cuando afecten a arrendatarios vulnerables sin alternativa habitacional (vulnerabilidad no necesariamente derivada de los efectos del COVID-19 desde el 22 de diciembre de 2020).	(3) (5) (6) (9)
Compensación a los arrendadores vulnerables (posibilidad de solicitud hasta el 9 de septiembre de 2021).	(6) (9)
Prórroga extraordinaria (durante un periodo máximo de 6 meses) de los contratos de arrendamiento de vivienda que finalicen entre el 2 de abril de 2020 y el 9 de agosto de 2021, en los mismos términos y condiciones.	(3) (5) (7) (9)
Moratoria de la deuda hipotecaria y no hipotecaria (durante un periodo máximo de 9 meses) para las personas en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19 (posibilidad de solicitud hasta el 31 de marzo de 2021).	(2) (3) (4) (8)
Moratoria de deuda arrendaticia para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19 (posibilidad de solicitud hasta el 9 de agosto de 2021): moratoria o condonación parcial de la renta cuando el arrendador sea una empresa o entidad pública de vivienda o un gran tenedor/aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta cuando el arrendador sea un pequeño propietario.	(3) (4) (7) (8) (9)
Ayudas al alquiler para las personas en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19: ayudas directas para pagar el alquiler o para devolver las ayudas transitorias de financiación (ayudas de hasta 900 euros y del 100 por 100 de la renta arrendaticia hasta un plazo de 6 meses; posibilidad de solicitud hasta el 31 de diciembre de 2021) / ayudas transitorias de financiación para hacer frente al pago del alquiler (préstamos de entidades bancarias avalados y subvencionados por el Estado; posibilidad de solicitud hasta el 31 de mayo de 2021).	(3) (4) (7)
Garantía de suministro de agua, electricidad y gas natural a los consumidores vulnerables (hasta el 9 de agosto de 2021).	(6) (9)

Notas: (1) Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. (2) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (3) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (4) Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda. (5) Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. (6) Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. (7) Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. (8) Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. (9) Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Fuente: BOE (situación a 5 de mayo de 2021).

así como otras actuaciones llevadas a cabo por las comunidades autónomas en materia de acceso a la vivienda que no se ajustan y quedan al margen del plan estatal¹⁰⁶.

106 Atendiendo al reparto de competencias en materia de vivienda, las comunidades autónomas desarrollan las bases estatales y las ejecutan en su territorio. El desarrollo autonómico del plan estatal

Tras la declaración del primer estado de alarma a mediados de marzo de 2020, se fueron adoptando medidas extraordinarias para garantizar el derecho a la vivienda a los colectivos más vulnerables y/o afectados (recuadro III-10). El problema de acceso y mantenimiento de la vivienda, de carácter estructural en España, se ha visto agravado por la caída de los ingresos de los hogares tras la paralización de la actividad económica (a pesar de las medidas extraordinarias adoptadas de mantenimiento del tejido productivo y del empleo y de garantía de renta de los hogares). En este contexto de crisis socioeconómica por COVID-19, las administraciones públicas, lideradas por el Estado al asumir las competencias de las que dota el estado de alarma, han desarrollado lo que se podrían llamar políticas de vivienda de emergencia¹⁰⁷, articuladas y ejecutadas en gran medida a través del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Junto a las consideraciones sobre el carácter coyuntural de las medidas, sobre su alcance y capacidad a corto plazo o sobre las posibles consecuencias indeseadas de su aplicación a medio y largo plazo, no cabe duda de que la pandemia ha enfatizado la importancia de disponer de un parque suficiente de vivienda de alquiler social para abordar los problemas de exclusión residencial y avanzar en cuanto a garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin menoscabo de otros instrumentos necesarios y complementarios de la política de vivienda.

1.4. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y CONDICIONES DE VIDA

Mientras la emergencia creada por el COVID-19 supuso en 2020 la cancelación o retraso de convocatorias internacionales para el cumplimiento de las agendas medioambientales globales¹⁰⁸, e incluso cierta relajación del compromiso con ellas de algunos países¹⁰⁹, la sostenibilidad ambiental afronta un momento de especial incertidumbre marcado por los efectos del cambio climático y la crisis sanitaria, por lo que resulta clave la puesta en marcha y seguimiento de las políticas orientadas a prevenir y reducir los impactos.

La cohesión social y la calidad de vida, junto a la estabilidad económica, se encuentran globalmente amenazadas por los efectos, más severos y rápidos de lo esperado, del cambio climático, con el que guardan relación tres de los principales riesgos en términos de probabilidad (clima extremo, fallos de acción climática, desastres naturales) y cuatro en términos de impacto (los tres anteriores junto a crisis de

es financiado por el Estado a través de los convenios suscritos entre ambas partes en las llamadas conferencias sectoriales, pero los instrumentos de vivienda autonómicos no ajustados al plan estatal no reciben apoyo económico estatal, y, por tanto, su coste corre a cargo íntegramente de los presupuestos autonómicos.

107 Walliser, A. y Uceda, P., «La vivienda en España: dinámicas (...)», *op. cit.*

108 Como la Conferencia de Naciones Unidas para el Cambio Climático, COP26, inicialmente prevista para noviembre de 2020 en Glasgow, y que finalmente se celebrará del 1 al 12 de noviembre de 2021. Véanse apartados 1.1. y 1.3.3. del capítulo I de esta Memoria.

109 Noticias ONU, Comunicado de D. Boyd, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos, «Ningún país ha de excusarse en el coronavirus para revertir sus políticas ambientales» (ONU, 15/04/2020).

recursos hídricos), según el último Informe de Riesgos Globales 2020¹¹⁰. España, uno de los países más afectados por la pandemia, es también uno de los más vulnerables a los riesgos ambientales, habiendo mostrado a lo largo de 2020 una intensificación de iniciativas orientadas a cumplir los objetivos de sostenibilidad ambiental vinculados a la calidad de vida en las ciudades y el entorno urbano, en paralelo a la adopción de medidas extraordinarias para paliar los efectos de la pandemia.

Tras el análisis de los grandes retos y las principales iniciativas vinculadas a la transición ecológica en el capítulo I de esta Memoria, este epígrafe, considerando especialmente la coyuntura provocada por la pandemia del COVID-19, se centra en la situación de las distintas dimensiones del medio ambiente desde la perspectiva de sus repercusiones en la calidad de vida de las personas y el entorno medioambiental, en los ámbitos urbano y rural, y su coherencia con los objetivos de sostenibilidad marcados por la Agenda 2030.

1.4.1. COVID-19 y medio ambiente: retos y oportunidades

La crisis provocada por la pandemia en 2020 ha enfatizado la conexión entre calidad de vida y medio ambiente, acentuando la importancia y urgencia de transformar el modelo socioeconómico actual hacia sistemas que pongan a las personas en el centro y reduzcan la presión sobre los recursos naturales, de forma que la dinámica ecosistémica recupere su papel amortiguador de fenómenos climáticos extremos y procesos de transmisión de enfermedades.

La relación entre condiciones ambientales y COVID-19 se basa, por un lado, en las evidencias científicas relativas a que el contagio y propagación de animales a seres humanos (*zoonosis*) están inducidos por la degradación ambiental y condiciones insalubres de explotaciones ganaderas en determinados países¹¹¹; otras investigaciones apuntan a la posible relación inversa entre los niveles de temperatura y humedad y la transmisión y propagación del virus¹¹². Una tercera aproximación es el impacto de las medidas de restricción a la movilidad sobre la reducción de emisiones a la atmósfera, mejorando sustancialmente las condiciones de calidad del aire en ciudades con niveles de contaminación elevados: en España las concentraciones de NO₂ y PM₁₀ fueron en abril de 2020 inferiores, en un 61 y 30 por 100 respectivamente, a lo esperado en ausencia de disposiciones restrictivas. Habría que considerar, por otro lado, el efecto negativo de las medidas de higiene y protección frente al virus, que han inducido un aumento del consumo de productos plásticos y embalajes de un solo uso, lo que junto a la menor demanda de material plástico reciclado ha puesto en riesgo la viabilidad económica de los sistemas de gestión de esos residuos¹¹³.

110 World Economic Forum, *The Global Risk Report 2020*.

111 Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), *COVID-19 and Europe's environment: impacts of a global pandemic* (Briefing 05/11/2020).

112 Agencia Estatal de Meteorología, *Primeros indicios de correlación entre variables meteorológicas y propagación de la enfermedad COVID-19 y del virus SARS-CoV-2 en España* (14/04/2020).

113 AEMA (*op. cit.*).

Sostenibilidad

y COVID-19: cambio de hábitos y medidas adoptadas para afrontar sus consecuencias

La pandemia sanitaria ha provocado cambios en la gestión de las políticas y hábitos de la población española. Así, las ciudades están reevaluando la planificación urbana, mientras los ciudadanos se adaptan a nuevas formas de trabajo en línea, tendencias orientadas a prevenir la resurgencia expansiva del virus, pero que también implican una aproximación a la neutralidad climática y sostenibilidad ambiental¹¹⁴.

Como apuntaba la Memoria de 2019, durante los primeros meses de 2020 el Gobierno de España impulsó una serie de medidas urgentes destinadas a garantizar el suministro de recursos (agua, energía y combustibles), la gestión de residuos, la eficiencia energética o la movilidad en la coyuntura de emergencia social provocada por el COVID-19. Ante la persistencia de las excepcionales circunstancias económicas y sociales asociadas a la crisis sanitaria, estas medidas se han ampliado y sistematizado estructurándose en torno a siete áreas de actividad, manteniendo las orientadas a impulsar la transición energética y reactivación económica, el acceso a un bono social eléctrico a consumidores vulnerables afectados por el COVID-19 o la eliminación de barreras para el despliegue masivo de renovables, e incluyendo nuevos aspectos como el impulso de buenas prácticas en centros de trabajo o el uso y disfrute responsable de los espacios naturales (véase capítulo III de la Memoria CES 2019)¹¹⁵. El alcance de algunas de las medidas propuestas se ha planteado a partir del seguimiento durante el estado de alarma de los principales contaminantes emitidos a la atmósfera [dióxido de nitrógeno (NO₂) y partículas en suspensión inferiores a 10×m (PM₁₀)] por vehículos automóviles, fundamentalmente motores diésel, y procesos industriales, y desde noviembre de 2020, del análisis de la presencia del virus en aguas residuales, como se verá a lo largo de este epígrafe.

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 persiguen avanzar hacia la sostenibilidad tanto en núcleos urbanos, donde reside un 70 por 100 de

Luces y sombras en la implementación de la Agenda 2030 en tiempos del COVID-19

la población europea¹¹⁶ y se agudiza el impacto de la degradación ambiental sobre la calidad de vida y la salud de ciudadanos (ODS 11), como en el entorno rural (29,1 por 100 de la población europea), ámbito para el desarrollo de sectores estratégicos como el agro-ganadero y forestal, que alberga enclaves únicos del patrimonio cultural y ambiental, y cuya actual situación hace necesario articular medidas que incentiven la fijación de la población y atracción de talento (ODS 15)¹¹⁷.

114 Comisión Europea, *100 ciudades climáticamente neutras en 2030 —por y para los ciudadanos* (2020).

115 Consultar Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Medidas ante el brote del coronavirus COVID-19*.

116 Eurostat, *Urban and rural living in Europea Unión* (07/02/2020).

117 Ministerio de Fomento, Marco Estratégico para orientar las políticas urbanas, Jornada de debate y presentación de la Agenda Urbana Española (13 de abril de 2018).

El COVID-19 ha evidenciado el carácter estratégico de los principios de la Agenda 2030, marco de actuación para afrontar los desafíos sanitarios y socioeconómicos, así como las consecuencias de un modelo urbano asentado en un intenso metabolismo, cuyo impacto ambiental reduce la calidad de vida de los ciudadanos agravando la situación de los colectivos vulnerables (mayores, inmigrantes, personas en riesgo de pobreza, personas enfermas), residentes con frecuencia en entornos precarios y desfavorecidos. Pero también ha puesto de relieve la importancia de las ciudades, cuyo papel en la toma de decisiones y capacidad de interconexión en el sistema de redes urbanas para responder a la emergencia social, ha sido y sigue siendo clave en la gestión de la crisis sanitaria.

En términos de implementación, España se encontraba en la posición 22 de un total de 193 países, registrando en 2020 un ligero avance en rendimiento respecto a 2019 (el 78,1 por 100 sobre un cumplimiento total). Alcanza los mejores resultados en los ODS 3 (salud y bienestar), 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía asequible y no contaminante), y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), mientras los ODS 15 (ecosistemas terrestres), 13 (acción por el clima) o 2 (hambre cero) siguen representando fuertes retos¹¹⁸. Su puesta en marcha en las comunidades autónomas ya era desigual en 2019. Así, respecto a los ODS que abordan aspectos ambientales, en general las regiones consideradas más rurales y con economías más frágiles (las dos Castillas, Extremadura o la Rioja) presentan buenos resultados, junto con Cataluña, País Vasco (exceptuando lo relativo a clima y a gestión de la energía) y Navarra; mientras Andalucía, Murcia o Canarias registran un peor comportamiento. Las recomendaciones apuntan a la necesidad de resolver los desequilibrios territoriales, especialmente acuciantes en la España vaciada, y al cambio del modelo productivo hacia una sociedad más descarbonizada¹¹⁹.

Habrà que esperar para comprobar el impacto a medio y largo plazo de la crisis pandémica en la evolución territorial del desarrollo sostenible en España. En todo caso, la ONU advierte que la crisis del COVID-19 puede obstaculizar el progreso de los ODS, afectando en mayor medida a los sectores vulnerables, y entre cuyos parámetros más preocupantes se cita el deterioro ambiental concretado en la degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad, la acumulación de residuos, la acidificación de los océanos y la disminución de pesquerías, efectos que se añaden a los derivados de la intensificación de fenómenos climáticos extremos¹²⁰.

Mientras tanto, continúan los avances para alcanzar una Estrategia de Desarrollo Sostenible. Por un lado, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 en España, adoptado en 2018, ha servido como hoja de ruta para el seguimiento del

118 Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (RSDS) y Fundación Bertelsmann, *Informe sobre Desarrollo Sostenible 2020*.

119 Observatorio de Sostenibilidad, *Resultados Informe SOS 17x17 (17 ODS en las 17 comunidades autónomas), Agenda 2030 España* (2019).

120 Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*.

nivel de cumplimiento de los ODS; así lo atestiguan los informes de progreso 2019 y 2020, que reportan progresos en la incorporación de la Agenda 2030 en las políticas públicas, detallando las medidas adoptadas en respuesta a la crisis del COVID-19 en los primeros meses de la pandemia. Por otro, las Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible (aprobadas en Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2021), que recogen el núcleo de la futura Estrategia identificando ocho retos para que España cumpla con la Agenda 2030, desde las perspectivas de una mejor calidad de vida, una mayor protección del entorno natural, y una optimización de la interacción entre este y los ciudadanos¹²¹.

Los resultados de encuestas europeas realizadas en 2020, como la del Banco Europeo de Inversiones¹²² o el Eurobarómetro, ponen de manifiesto cómo la crisis del

Opiniones sobre la emergencia climática, COVID-19 y crisis económica: apoyo a la recuperación sostenible

COVID-19 ha influido en la percepción de los ciudadanos sobre la emergencia climática, de forma que los aspectos relacionados con la salud o la recuperación económica ocupan las primeras posiciones.

Así, el Eurobarómetro 2020, que refleja respecto a 2019 una caída interanual de ocho puntos para el medio ambiente y cambio climático como principal reto (lo era para el 20 por 100 entre los encuestados UE-27), manteniéndose este aspecto pese a todo en un quinto puesto, distancia la opinión de los españoles (de los que solo un 9 por 100 lo percibían como principal reto) de la media europea. En España la salud, el desempleo y la situación económica representaban ese año las mayores preocupaciones de la población (50, 47 y 42 por 100 respectivamente), mientras solo un 3 por 100 señalaba entre ellas el medio ambiente y el cambio climático. Respecto a la priorización de objetivos del Pacto Verde Europeo, la población española encuestada se decanta por el impulso a las renovables (63 frente al 52 por 100 de media de la Unión Europea) y la lucha contra residuos plásticos (55 frente al 49 por 100 de media de la Unión Europea), relegando la neutralidad de carbono al penúltimo puesto (con el 14 por 100 frente al 24 por 100 de la media de la Unión Europea) (gráfico III-34).

Las medidas adoptadas frente al COVID-19, como el confinamiento domiciliario o la restricción de movimientos en ámbitos urbanos e interurbanos, han resaltado la impor-

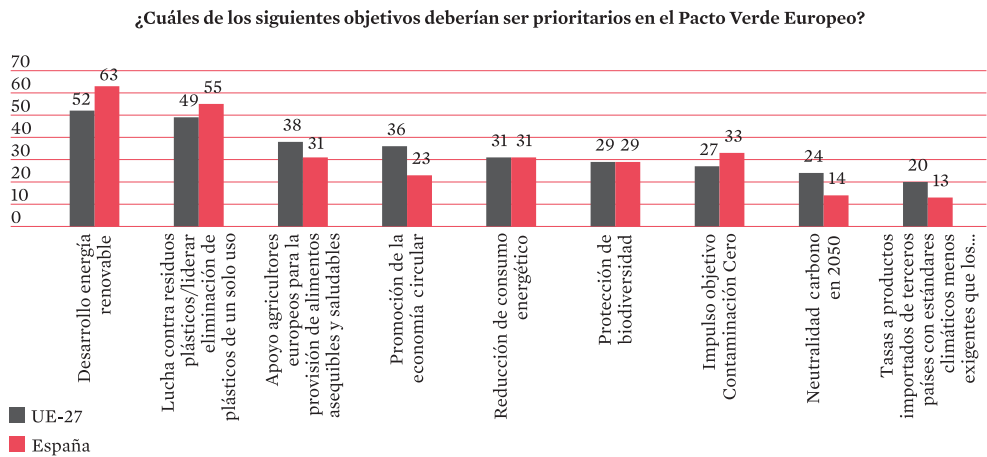
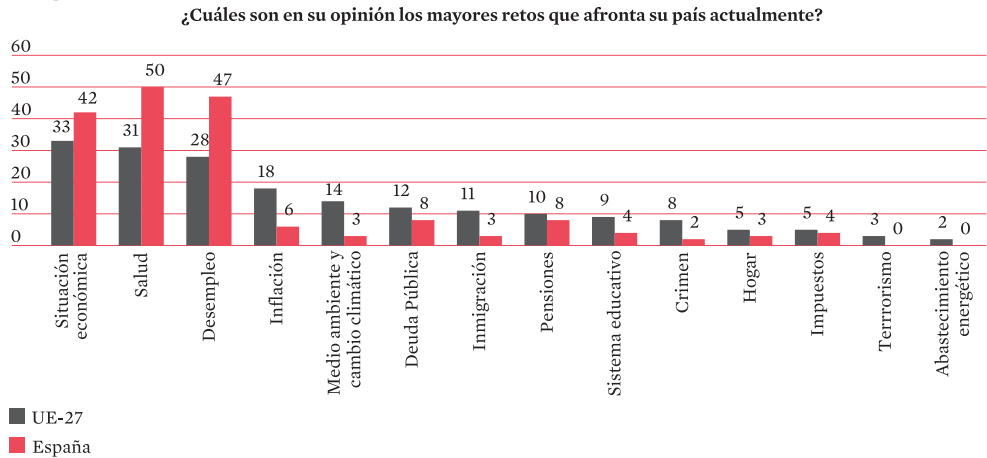
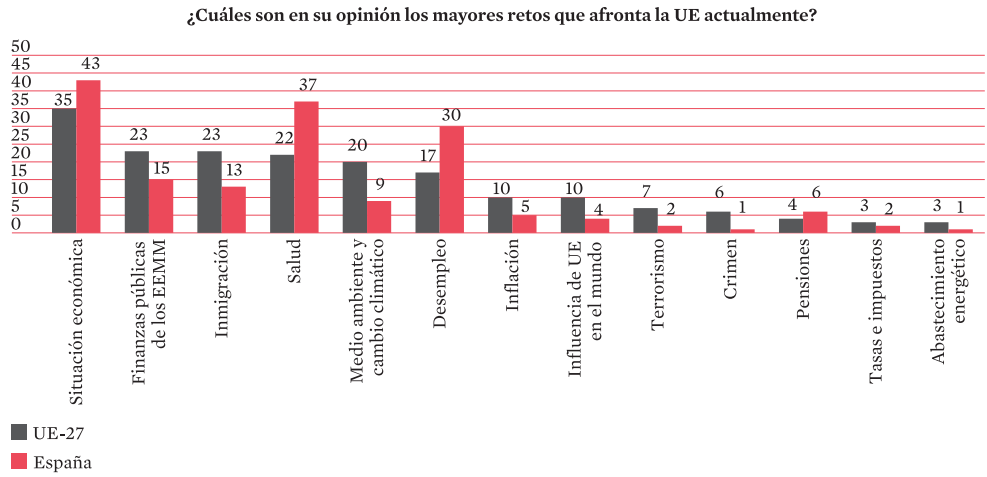
Agenda Urbana: un impulso a la sostenibilidad de las ciudades

tancia de la cercanía de los servicios esenciales o la necesidad de espacios verdes próximos a las viviendas. La Agenda Urbana Española (AUE), aprobada en 2019 sirve de punto de partida para el cambio hacia una gestión más sostenible de las ciudades, que se ha revelado aún más necesaria con la pandemia; el nuevo modelo de ciudad

121 Gobierno de España, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*.

122 Banco Europeo de Inversiones, 2020-2021 EIB Climate Survey.

GRÁFICO III-34. RESULTADOS EUROBARÓMETRO 2020, UE-27 Y ESPAÑA



Fuente: Comisión Europea, *Standard Eurobarometer 93, first results* (verano 2020).

propuesto trata de responder a las nuevas inquietudes y necesidades ciudadanas en las perspectivas de regeneración urbana y recuperación social, surgidas o acentuadas durante la crisis sanitaria atravesada en 2020.

La AUE obedece al cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados de conformidad con la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea. Se trata de un documento sin carácter normativo, estructurado en un decálogo de objetivos estratégicos desplegados en 290 líneas de actuación, que pretende contribuir no solo a la consecución del ODS 11 (sobre ciudades inclusivas, seguras, sostenibles y resilientes) sino al alcance de otros ODS con los que se relaciona de forma transversal, entre los que especialmente los primeros cinco destacan por su vinculación con iniciativas y proyectos directamente relacionados con la sostenibilidad ambiental, como la ordenación racional y sostenible del territorio, la revitalización de la ciudad frente a la dispersión urbana, la mejora de la resiliencia frente al cambio climático, la gestión sostenible de los recursos como antesala de la economía circular, o el impulso a la movilidad de proximidad y sostenible. Hay que destacar la incorporación de la perspectiva territorial en diversas acciones de gobierno en respuesta al fenómeno de despoblación de los municipios de menor tamaño (recuadro III-11).

La AUE traslada para su puesta en marcha los principios de acción a las entidades locales, conocedoras por excelencia de las necesidades y prioridades en sus respectivos territorios. Su Plan de Acción articula actuaciones normativas, de planificación, financiación, gobernanza, participación ciudadana y difusión de los fenómenos urbanos, en coherencia con la Agenda 2030, que lo identifica como política palanca con capacidad para acelerar la puesta en marcha de los ODS. Durante 2020, se han podido apreciar avances en la ejecución del Plan de Acción, destacando la Actualización de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (*es. movilidad*), ambas en proceso de participación pública), y el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 (aprobado en septiembre de 2020) (recuadro III-12).

La AUE permite su seguimiento y evaluación a través de indicadores vinculados a cada uno de los objetivos estratégicos, para que, especialmente las entidades locales y otras Administraciones públicas interesadas en su implementación, puedan cuantificar su grado de compromiso en términos de resultados y límite temporal. Del diagnóstico sobre el desarrollo urbano en España cabe destacar como aspectos favorables el elevado nivel de calidad de vida de las ciudades españolas o el hecho de que la mayoría de los municipios cuenten con planes de movilidad sostenible. No obstante, entre las debilidades destacan la vulnerabilidad de nuestro país a los efectos del cambio climático, la intensa urbanización de la costa, los desequilibrios territoriales por el riesgo de despoblación o la existencia de numerosos barrios o áreas urbanas vulnerables en las ciudades de más de 50.000 habitantes (recuadro III-13).

RECUADRO III-11. AGENDA URBANA ESPAÑOLA: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y ESPECÍFICOS**OE1. Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo**

- 1.1. Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial
- 1.2. Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje
- 1.3. Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural

OE2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente

- 2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos
- 2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos
- 2.3. Garantizar la calidad y la accesibilidad de los espacios públicos
- 2.4. Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación
- 2.5. Impulsar la regeneración urbana
- 2.6. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los edificios

OE3. Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia

- 3.1. Adaptar modelo territorial y urbano a efectos cambio climático y avanzar en prevención
- 3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero
- 3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático

OE4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular

- 4.1. Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía
- 4.2. Optimizar y reducir el consumo de agua
- 4.3. Fomentar el ciclo de los materiales
- 4.4. Reducir los residuos y favorecer su reciclaje

OE5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible

- 5.1. Favorecer la ciudad de proximidad
- 5.2. Potenciar modos de transporte sostenible

OE6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad

- 6.1. Reducir el riesgo de pobreza en entornos urbanos desfavorecidos
- 6.2. Buscar igualdad de oportunidades desde perspectiva de género, edad y capacidad

OE7. Impulsar y favorecer la economía urbana

- 7.1. Buscar productividad local, generación de empleo, y dinamización y diversificación de actividad económica
- 7.2. Fomentar turismo inteligente, sostenible y de calidad, y sectores clave de la economía local

OE8. Garantizar el acceso a la vivienda

- 8.1. Fomentar parque de vivienda adecuado a precio accesible
- 8.2. Garantizar acceso a la vivienda, especialmente a colectivos más vulnerables

OE9. Liderar y fomentar innovación digital

- 9.1. Favorecer ciudad del conocimiento y avanzar hacia ciudades inteligentes
- 9.2. Fomentar administración electrónica y reducir brecha digital

OE10. Mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza

- 10.1. Lograr marco normativo y de planeamiento actualizado, inteligente, flexible y simplificado
- 10.2. Asegurar participación ciudadana y transparencia, y favorecer la gobernanza multinivel
- 10.3. Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación
- 10.4. Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Agenda Urbana Española* (AUE) (Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019).

RECUADRO III-12. AVANCES 2020 EN EL PLAN DE ACCIÓN DE LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA

Normativa: mejora de instrumentos normativos para cumplir los compromisos PA-AUE	Orden que desarrolla documento de condiciones básicas accesibilidad y no discriminación para acceso y utilización de espacios públicos urbanizados Proceso participativo sobre la Ley Estatal de Vivienda, pieza clave para su elaboración Proceso participativo de la Ley de arquitectura y entorno construido
Planificación: planes o estrategias que desarrollan materias vinculadas a objetivos AUE	Estrategia largo plazo para rehabilitación energética edificación en España (ERESEE 2020) Estrategia de Movilidad, Segura, Sostenible y Conectada 2030 Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 Estrategia Nacional Infraestructura Verde y Conectividad y Restauración Ecológicas 2020 Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente (pendiente) Actualización Sistema de Información Urbana orientado a seguimiento estadístico AUE, facilitar potencial y disponibilidad recurso suelo, e información realidad urbanística España
Gobernanza: mejora coordinación entre Administraciones y creación de sinergias	Con otros Ministerios: Plan de Acción Agenda 2030 Con la FEMP: Convenio Marco para adoptar medidas orientadas a eficiencia, inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de las ciudades en el marco Agenda 2030
Asociaciones: grupos de trabajo sobre objetivos AUE con participación de Administración, universidad, colegios profesionales, sector privado, tercer sector y sociedad civil	Creación de Foro Local de AU de alto nivel institucional
Financiación: identificación de fuentes financieras nacionales y europeas con incidencia en las ciudades que puedan alinearse con los objetivos estratégicos de la AUE	IDAE y Planes PIMA
Intercambio y difusión conocimiento: buenas prácticas, cultura participativa y transferencia conocimiento, proporcionando soluciones para desarrollo urbano sostenible.	Foro Urbano de España Foros internacionales (European Urban Knowledge Network) Plan de Formación (Protocolo con Ministerio de Educación y FP, Guía Didáctica de AUE, Podcast AUE, colaboración universidades)

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Agenda Urbana Española* (AUE) (Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019).

RECUADRO III-13. SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO DE LA AGENDA URBANA EN ESPAÑA
(Principales conclusiones del diagnóstico AUE)

- Las estadísticas europeas sobre **calidad de vida sitúan a las ciudades españolas en puestos relevantes**, gracias en buena medida a la consideración de España entre los países más seguros del mundo, factor ligado al desarrollo urbano.
- Las pequeñas y grandes áreas urbanas experimentaron entre 2001 y 2016 ritmos de crecimiento del 18,8 y 16,2 por 100, si bien en 14 de las 50 provincias españolas más del 80 por 100 de los municipios se enfrentan a **riesgo de despoblación** asociado al envejecimiento demográfico, reducido relevo generacional, baja natalidad y escasez de medios de vida y puestos de trabajo.
- Indicadores como la tasa de paro o el repunte del sector turístico mostraron buen comportamiento tras la crisis de 2008, aunque se percibían **debilidades asociadas a la inseguridad del mercado laboral o el desempleo** de larga duración. Otros como el AROPE de riesgo de pobreza o el Índice de Gini, medida de la desigualdad, registraron también una evolución negativa.
- La peculiaridad climática que caracteriza **España** hace que sea **muy vulnerable al cambio climático**, y repercute en la disponibilidad de agua embalsada, o la mayor frecuencia de incendios forestales e inundaciones. La intensa urbanización de la costa española, o las emisiones GEI asociadas al sector construcción, comprometen a las ciudades como elemento clave para alcanzar una economía circular y una transición energética y ecológica.
- **Casi todos los municipios de más de 50.000 habitantes disponen de Plan de movilidad**, si bien la política de estacionamiento, la mitigación del ruido, o la reducción de la contaminación atmosférica continúan pendientes de mejora. Predomina el vehículo privado en los desplazamientos por motivo de trabajo.
- Aunque ha mejorado el acceso a la **vivienda**, se mantiene el encarecimiento progresivo de los **precios** de alquiler, la insuficiencia de parques públicos de vivienda social, o la irrupción rápida y descontrolada de los alquileres turísticos. Existen aún **numerosos barrios o áreas urbanas vulnerables** en las ciudades de más de 50.000 habitantes.

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Agenda Urbana Española, Documentos 02. *Diagnóstico y Síntesis territorial*, y 04. *Indicadores de Seguimiento y Evaluación*.

La Comisión de Expertos de la AUE recuerda que el actual modelo urbanístico español está basado casi exclusivamente en controles preventivos, siendo necesario acompañarlos de la inspección y control posteriores. Además, propone una hacienda local más orientada al Estado de bienestar y la mejora de la equidad del sistema de financiación para facilitar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios prestados por las administraciones locales. La firma de un Convenio entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la Federación Española de Municipios y Provincias para la implementación de la Agenda Urbana¹²³, así como el establecimiento de protocolos de actuación

123 Resolución de 31 de julio de 2020, de la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, para la efectiva im-

con las entidades locales interesadas en su puesta en marcha a escala territorial (por el momento unas treinta)¹²⁴, ponen de manifiesto la voluntad de optimizar la colaboración institucional para avanzar en el desarrollo de los correspondientes planes de acción.

En el actual contexto de crisis sanitaria, proyectada en otras de carácter económico y social que afectan de manera especial a los entornos urbanos, la AUE representa una oportunidad de progreso hacia un modelo orientado al desarrollo urbano sostenible, que garantice el alcance de objetivos de equidad, cohesión social y protección ambiental.

Por último, cabe hacer mención a las importantes perspectivas de impulso de la sostenibilidad ambiental que abren los Fondos europeos para la recuperación (progra-

*Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia frente
al COVID-19*

ma *Next Generation EU*). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España Puede» (PNRTR)¹²⁵, diseñado de cara a la distribución de dichos fondos, constituye una herramienta clave en la necesidad de acelerar la transición ecológica como respuesta a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Se estructura en torno a cua-

tro ejes transversales, siendo el primero alcanzar una España verde capaz de transformar el modelo productivo e incorporar el paradigma de la sostenibilidad ambiental en las infraestructuras, destacando entre sus políticas tractoras la Agenda urbana y rural, la lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, el impulso a infraestructuras y ecosistemas resilientes y la transición energética justa e inclusiva. Entre las inversiones previstas en la primera fase del Plan, que movilizarán unos 70.000 millones de euros entre 2021 y 2023, destacan la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, que permitirá electrificar las vías públicas, instalar puntos de recarga e impulsar el coche eléctrico y a la que se asignará el 26,5 por 100, y el Plan de Rehabilitación de la Vivienda y Regeneración Urbana, para mejorar la eficiencia de las viviendas y la instalación de paneles solares, con el 13,7 por 100 asignado¹²⁶.

El PNRTR incluye medidas orientadas a impulsar las comunidades energéticas, la rehabilitación y regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes, como palanca de generación de empleo y atracción de actividad en la España vaciada. Por su parte, el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico¹²⁷, prevé en su eje 1 (Impulso de la transición ecológica) la dotación de ayudas a proyectos públicos y privados en municipios de menos de 5.000 habitantes para fomentar las inversiones verdes, la eficiencia energética de los edificios, equipamiento e

plementación de la Agenda Urbana Española y de los Proyectos llevados a cabo por ambas partes en el marco de sus actuaciones y en el ámbito de sus respectivas competencias.

124 Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, *Revista Mítma* núm. 707, octubre 2020.

125 Véase capítulo I.

126 Segunda reunión de la Comisión Interministerial para la Recuperación, «*El Plan de Recuperación es el plan económico más ambicioso de la historia reciente de España*» (La Moncloa, Madrid 13 de abril de 2021).

127 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Plan de Recuperación. 130 Medidas ante el Reto Demográfico*.

infraestructuras públicas, la generación y consumo de energías renovables en general y, en particular, el autoconsumo y las comunidades locales de energía y la movilidad sostenible, garantizando la participación de estos municipios en el despliegue de la infraestructura de recarga e impulso del vehículo eléctrico¹²⁸.

El alcance de los ODS en el marco de la Agenda 2030, el impulso al uso eficiente de los recursos naturales, la reducción de la contaminación o la restauración de la biodiversidad, objetivos del Pacto Verde Europeo, y las medidas para la descarbonización y transición ecológica abordadas por el PNRTR, con la perspectiva de los fondos *Next Generation EU*, etc. orientados al avance en la sostenibilidad, convergen en la urgente necesidad de mejorar determinados parámetros ambientales.

1.4.2. Calidad de vida y del entorno: situación y perspectivas

Este apartado analiza el protagonismo creciente de las ciudades, en las que aspectos como la vivienda o la movilidad son estratégicos en la búsqueda de una mayor calidad de vida y reducción de las desigualdades sociales. Entra en juego, además, la relación entre el bienestar de las personas y la calidad ambiental del entorno, cuya alteración provoca un impacto mensurable sobre la salud humana (enfermedades respiratorias, trastornos neurológicos, cáncer, muerte súbita o disfunciones infantiles, alteración de procesos endocrinos, o modificación de la respuesta inmune)¹²⁹.

El COVID-19 ha evidenciado esa relación desde la perspectiva de la intensificación de la propagación de enfermedades zoonóticas asociada a determinados factores de alteración de las condiciones ambientales (cambios de uso del suelo y degradación de ecosistemas, contaminación atmosférica, o aumento de la conectividad internacional), como señalaba la Memoria 2019. Al respecto el Gobierno ha anunciado la aprobación de un Plan de Salud y Medio Ambiente, pendiente desde 2007, que incluirá entre sus objetivos la creación de una red de vigilancia de enfermedades condicionadas por factores de riesgo ambientales y determinantes sociales.

Los ciudadanos son cada vez más conscientes de su derecho a la calidad del medio ambiente y las consecuencias de su deterioro en la salud y las condiciones de vida. En relación al análisis de los principales problemas ambientales que inciden en la calidad de vida en los entornos rural y urbano, conviene recordar el retraso en la actualización y falta de homogeneidad de los indicadores habitualmente utilizados¹³⁰.

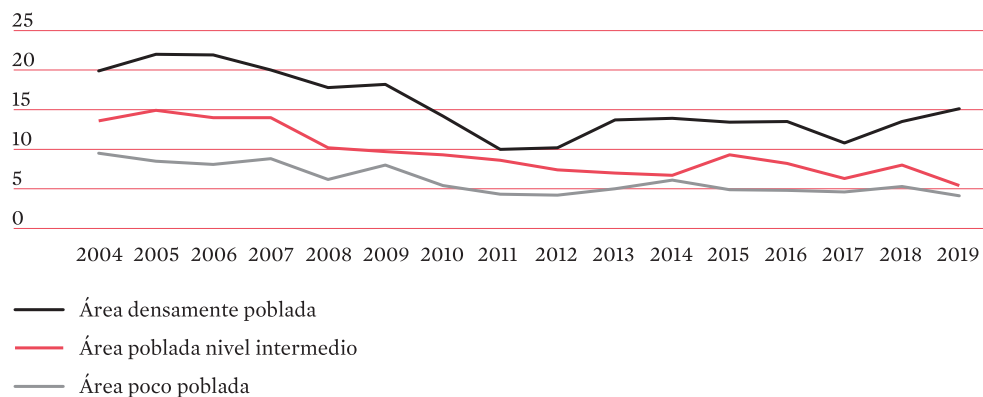
*Problemas ambientales
de los hogares españoles*

128 Actualización del Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial* (en elaboración).

129 La OMS pone de manifiesto una relación causal clara entre salud ambiental y determinados factores ambientales (químicos, físicos y biológicos), a los que se atribuye un 24 por 100 de la morbilidad y un 23 por 100 de la mortalidad de la población mundial (Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Pública, Medio Ambiente y Determinantes Sociales de la Salud).

130 Tanto las publicaciones del Miteco como las estadísticas del INE correspondientes a 2020, que ofrecen datos relativos a medio ambiente, emisiones y calidad del aire, están actualizadas a 2018 o 2019, y no siempre son coherentes.

GRÁFICO III-35. POBLACIÓN QUE SUFRE CONTAMINACIÓN Y OTROS PROBLEMAS AMBIENTALES (% de población total)

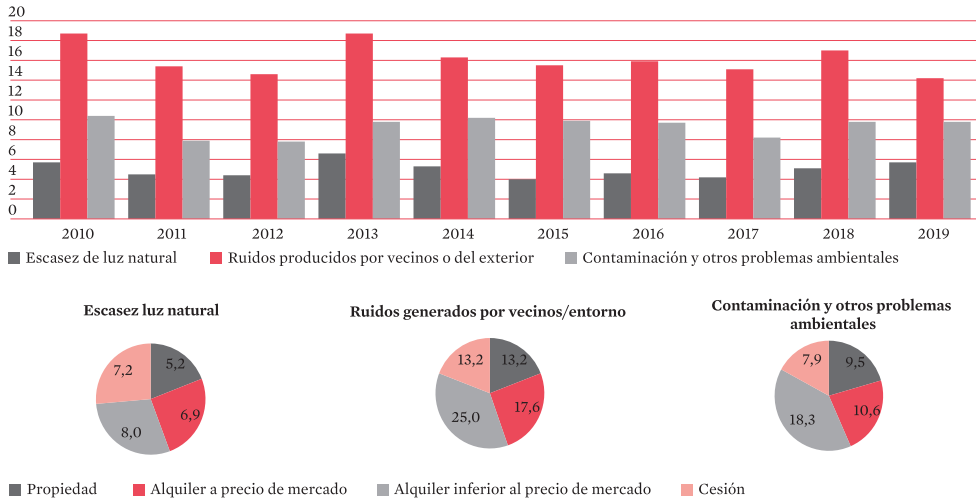


Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

La Encuesta de Condiciones de Vida refleja una clara mejoría desde 2004, cuando un 15,8 por 100 de población española reconocía sufrir problemas de contaminación y otros problemas ambientales, frente al 9,9 por 100 registrado en 2019, alcanzándose los mayores valores en Melilla (21,1 por 100), Baleares (19,7 por 100) o Madrid (18,5 por 100). Su incidencia es menor en áreas poco pobladas y aumenta en áreas densamente pobladas, que además han experimentado un repunte desde 2017 (gráfico III-35).

Así pues, se detecta una elevada variabilidad territorial en la incidencia de problemas de calidad ambiental en la vivienda. Entre los parámetros que reflejan cierto déficit destacan el ruido, que en 2019 afectaba al 11,5 por 100 de los hogares españoles en media (oscilando entre el 4,8 por 100 de Castilla-La Mancha y el 23,5 por 100 de Baleares); la contaminación y otros problemas ambientales, que ese año afectaba al 9,8 por 100 de los hogares (registrándose un mínimo en Castilla-La Mancha, con el 1,5 por 100 de hogares afectados, y máximos en Baleares —19,9 por 100— y Melilla —20,1 por 100—); y la escasez de luz natural, que afectaba a un 5,7 por 100 de media (entre el 1,9 por 100 registrado en Extremadura y el 10,9 por 100 de Murcia o 12 por 100 de Melilla). Según el tipo de hogar, esta incidencia es menor en los hogares en propiedad, y significativamente mayor en aquellos en un régimen de alquiler inferior al precio de mercado (gráfico III-36).

Una cuestión que en España afecta especialmente a los colectivos en situación de vulnerabilidad (personas mayores de 65 años que viven solas, jubilados o personas sin empleo, familias monoparentales que tengan a su cargo hijos menores o dependientes en el hogar) es la pobreza energética, definida como la situación en que se encuentra un hogar que no puede satisfacer las necesidades básicas de suministro energético como consecuencia de un nivel insuficiente de ingresos. Pese a la mejora generalizada de los

GRÁFICO III-36. HOGARES QUE SUFREN PROBLEMAS EN VIVIENDA Y ENTORNO POR TIPO DE HOGAR (% hogares)

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

datos, continúan los problemas relativos al gasto energético y la pobreza energética escondida. Así, en 2019 un 16,7 por 100 de los hogares españoles poseían un gasto energético desproporcionado (superior al doble de la mediana nacional), dos décimas por debajo del año anterior. Además, el 7,6 por 100 de la población tuvo problemas para mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno, lo que supone un descenso de 1,5 puntos porcentuales respecto a 2018. A ello hay que añadir un 10,6 por 100 de hogares españoles que en 2019 sufrían pobreza energética escondida (aquellos en los que el gasto energético es inferior a la mitad de la media nacional)¹³¹. Ante la posibilidad de que esta incidencia aumente tras la crisis del COVID-19, cabe esperar que las medidas de impulso a la rehabilitación urbana contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, redunden en una mejora de la eficiencia energética en términos de aislamiento y confort térmico en las viviendas, especialmente orientada a los colectivos afectados incluidos en la Estrategia Nacional contra la pobreza energética, como se prevé en algunos de los programas de inversión de rehabilitación contenidos en dicho Plan.

131 MITERD, *Actualización de indicadores de la Estrategia Nacional contra la pobreza energética* (noviembre 2020). Hay que recordar al respecto la prórroga automática hasta el 15 de septiembre de 2020, de la vigencia del bono social eléctrico a todos sus perceptores, así como la ampliación del colectivo de potenciales perceptores a los autónomos que hayan cesado su actividad o visto reducidos sus ingresos en más del 75 por 100 como consecuencia del COVID-19 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Plan Operativo 2020 de Desarrollo de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2019-2023).

Otro parámetro que merece análisis en áreas urbanas españolas, especialmente en la situación de confinamiento domiciliario consecuencia de la pandemia sanitaria de 2020, es la proporción de zonas verdes, criterio según el cual ciudades como Málaga o Zaragoza superarían el 50 por 100, Madrid el 36,8 por 100 y Barcelona el 20,5 por 100, si bien su distribución por barrios o distritos arroja importantes diferencias¹³².

El confinamiento ha aumentado la percepción de la vivienda como lugar de protección, constatándose con más intensidad las consecuencias de la eficiencia o ineficiencia energética de los edificios, y aumentando valoración de la proximidad a espacios abiertos o zonas comunes o ajardinadas. Estos aspectos pueden representar una clara oportunidad para la rehabilitación urbana en términos sostenibles, eliminando materiales contaminantes, mejorando la accesibilidad y la dotación y acceso a las comunicaciones, y optimizando los aspectos relacionados con la mejora de la eficiencia energética¹³³.

La situación prepanidémica presentaba una evolución a la baja para los principales contaminantes atmosféricos en España, registrando caídas en 2018 respecto a 2017 en

*Las restricciones
a la movilidad mejoraron
la calidad del aire*

todos los casos excepto para los compuestos orgánicos volátiles (COVNM), cuyo aumento de emisiones COVNM respondió a un mayor uso de disolventes durante 2018. El menor consumo de carbón y aumento de generación eléctrica a partir de renovables, la mejora tecnológica del parque de vehículos, o el retroceso en el uso de fertilizantes nitrogenados orgánicos están detrás de la reducción de emisiones en NO_x , SO_x , NH_3 y $\text{PM}_{2,5}$. Así, a excepción del NH_3 , las emisiones registradas desde 2010 son inferiores a los límites establecidos en la Directiva de Techos Nacionales de Emisión hasta 2030¹³⁴ (cuadro III-7).

El Informe de 2020 sobre Evaluación de la Calidad del Aire en España, actualiza a 2019 la información sobre emisiones respecto a los niveles establecidos por la OMS, más exigentes que los europeos. Entre sus resultados señala que la correspondiente a SO_2 no ha superado los valores legislados en el territorio español, continuando la buena tendencia de años anteriores; en el caso de NO_2 se detecta una disminución de las superaciones de los valores anuales, que se producen en grandes ciudades (Madrid y alrededores, Barcelona y alrededores y Granada); respecto a las $\text{PM}_{2,5}$ no se registran superaciones del valor límite anual establecido por la legislación europea, mientras

132 Proporción de zonas naturales en determinadas áreas urbanas (bosques, asociaciones de vegetación herbácea, espacios abiertos con poca o sin vegetación, humedales, agua) (Urban Audit para Áreas Submunicipales, 2017).

133 Fundación Ramón Areces, *Informe España 2020* (López Rodrigo, J. M., «Ciudades Sostenibles y Ecología Integral»).

134 Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE. Incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, que incluye los compromisos de reducción establecidos en la Directiva de Techos.

CUADRO III-7. EMISIONES DE PRINCIPALES CONTAMINANTES EN ESPAÑA, 1990-2018

(kton)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Var. 18/05	Compromisos nacionales reducción emisiones (% respecto a 2005)	
											2020 a 2029	A partir 2030
NO _x	1.418	1.462	1.468	1.455	1.003	855	812	815	769	-47,1	41	62
COVMN	1.048	987	980	827	645	604	618	632	638	-22,9	22	39
SO _x	2.116	1.819	1.421	1.229	261	270	228	235	212	-82,8	67	88
NH ₃	467	428	522	482	435	451	465	483	474	-1,7	3	16
PM _{2,5}			167	150	139	130	128	129	128	-14,7	15	50

Fuente: MITERD, DG Calidad y Evaluación Ambiental, *Inventario Nacional de Contaminantes Atmosféricos*, serie 1990-2018 (marzo 2020). Compromisos nacionales de reducción según el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos

las partículas PM₁₀ no superaron el valor límite anual en ningún punto del territorio español¹³⁵.

Ese buen comportamiento se acentuó durante los primeros meses del estado de alarma declarado en 2020, que provocó una caída en la emisión de los contaminantes atmosféricos con mayor incidencia sobre el bienestar y la salud ciudadanas, el dióxido de nitrógeno y las partículas en suspensión inferiores a 10μ (PM₁₀) como resultado de la aplicación de medidas restrictivas de la movilidad y la menor actividad industrial (gráfico III-37).

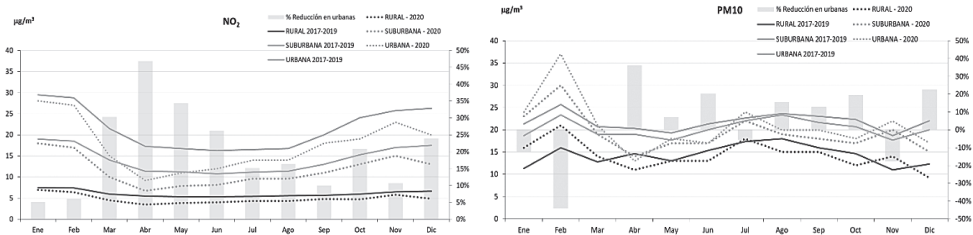
El análisis de estos contaminantes en estaciones urbanas o suburbanas de municipios con más de 200.000 habitantes contenido en el Informe de Indicadores de Calidad del Aire, permite conocer su comportamiento en distintas áreas y según el tamaño de municipio respecto al promedio 2017-2019, y confirma que la reducción de desplazamientos y circulación de vehículos durante 2020 mejoró los niveles de calidad del aire, sobre todo en grandes ciudades y especialmente en lo que hace al NO₂, presentando las PM₁₀ una evolución heterogénea ante la influencia de otras variables (recuadro III-14).

Sin embargo, con el final de la última prórroga del estado de alarma, decretado el 21 de junio, se entró en la denominada «nueva normalidad», y con ella se produjo un aumento progresivo de las emisiones a lo largo del segundo semestre, especialmente las de NO₂, que han ido recuperando valores próximos a los previos al primer estado de alarma. Este hecho invita a la reflexión sobre la trascendencia y efecto de las medidas para reducir el tráfico, evitar la concentración de desplazamientos, impulsar el transporte público y fomentar la movilidad activa y micro movilidad.

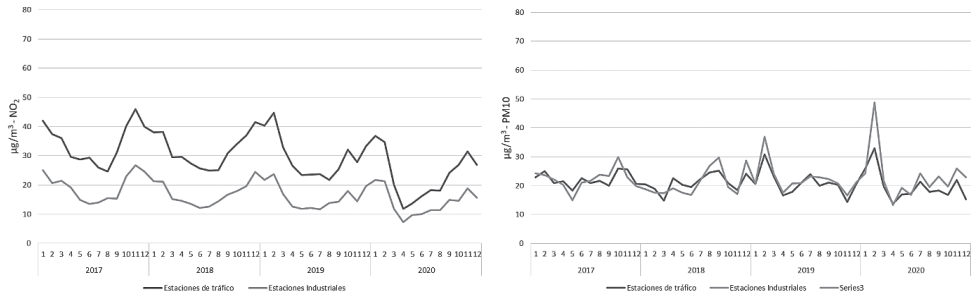
135 MITERD, Subdirección General de Aire Limpio y Sostenibilidad Industrial, *Informe de Evaluación de la Calidad del Aire en España 2019*.

GRÁFICO III-37. EMISIÓN DE DIÓXIDO DE NITRÓGENO Y PARTÍCULAS EN SUSPENSIÓN POR TIPO DE ÁREA

(Medias mensuales, comparación de los valores de 2020 con los promedios de 2017-2019)



Concentraciones de dióxido de nitrógeno y partículas en suspensión en estaciones de tráfico e industriales para municipios > 200.000 habitantes



Fuente: MITERD, *Informe de Indicadores de Calidad del Aire en relación con las medidas adoptadas por la COVID-19. Año 2020*¹³⁶.

RECUADRO III-14. CALIDAD DEL AIRE EN LAS CIUDADES

- **Dióxido de nitrógeno (NO₂):** se alcanzaron valores significativamente inferiores al promedio 2017-2019 en áreas urbanas, suburbanas y rurales, siendo algo más elevados en las primeras, y presentando un mínimo mensual en abril asociado a las medidas aplicadas durante el primer estado de alarma. Los municipios de más de 200.000 habitantes registran una acusada caída de las concentraciones mensuales en estaciones de tráfico (del 38 por 100) e industriales (en torno al 26 por 100), igualmente a resultados de las medidas aplicadas en el primer estado de alarma, tendiendo a recuperarse los niveles a partir de la desescalada.
- **Partículas en suspensión (PM₁₀):** se observa un descenso de los valores medios mensuales en 2020 respecto a los promedios 2017-2019, si bien las conclusiones no son tan evidentes debido a la contribución de partículas de fuentes naturales (procedentes de polvo subsahariano). Respecto a los municipios de más de 200.000 habitantes, se observa un comportamiento similar para las estaciones de tráfico e industriales, que registran una ligera reducción de los promedios mensuales en abril.

Fuente: MITERD, *Informe de Indicadores de Calidad del Aire en relación con las medidas adoptadas por la COVID-19. Año 2020*.

¹³⁶ El 14 de marzo se declaró el estado de alarma en toda España (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19), prorrogado hasta el 21 de junio de 2020, aplicándose en ese tiempo diversas me-

En esa línea, el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica¹³⁷, orientado al cumplimiento las reducciones establecidas a partir de 2030 respecto a 2005 (88 por 100 para SO₂, 62 por 100 para el NO_x, 39 por 100 para COVNM, 16 por 100 para NH₃ y 50 por 100 para PM_{2,5}), establece medidas sectoriales y transversales para cumplir con la Directiva europea de Techos de emisión, alineándose con las contempladas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030), o en el Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética (aprobada en el Congreso el 8 de abril de 2021), orientadas a la descarbonización de la economía.

La Unión Europea ha apostado por el establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE) en muchas grandes capitales¹³⁸, si bien considera que las ZBE deberían dejar paso gradualmente a zonas de cero emisiones en las que las políticas de transporte público se complementen con otras que promuevan el impulso de energías limpias, la electrificación del transporte y la movilidad personal¹³⁹. En los últimos años, numerosas ciudades españolas están abordando iniciativas para la mejora de la calidad del aire, destacando las experiencias de Madrid o Barcelona en cuanto a la puesta en marcha de zonas de bajas emisiones.

Es el caso del Ayuntamiento de Madrid, que junto al protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por NO₂ (2016), en el marco del Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático (2018) puso en marcha una zona de bajas emisiones (ZBE) (*Madrid Central*), que afecta a un área de 4,7 km² e implica restricciones de tráfico a vehículos contaminantes (sin etiqueta, o con etiquetas B y C), y que ha continuado vigente durante 2020¹⁴⁰. O del Ayuntamiento de Barcelona, que en 2017 lanzó el protocolo de episodios de contaminación atmosférica, que supone restricciones a la circulación en la ZBE para vehículos contaminantes, creando en enero de 2020 una zona permanente de bajas emisiones, que afecta a una superficie de 95 km², y restringe la circulación de los vehículos que no disponen de etiqueta ambiental de la DGT. En compensación ofrece un título de transporte especial (T-Aire) para los

Iniciativas para reducir la contaminación atmosférica en ciudades españolas

didadas orientadas a la transición a la nueva normalidad. Con la finalización del estado de alarma el 21 de junio (Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19), se trasladó el control a las comunidades autónomas. Este Informe abarca todo el periodo.

137 Resolución de 10 de enero de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se publica el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica.

138 EEA Report 24/2018, *Europe's urban air quality – re-assessing implementation challenges in cities*.

139 Transport & Environment, *Low Emission Zones are success but they must now move to zero emission mobility* (Bruselas, septiembre 2019).

140 Acuerdo de 22 de diciembre de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 29 de octubre de 2018 por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la zona de bajas emisiones «Madrid Central». El Tribunal Supremo de Justicia de Madrid anunció en febrero de 2021 la decisión de anular Madrid Central por defectos formales.

ciudadanos que decidan prescindir de su vehículo, así como la utilización gratuita de transporte público en seis zonas durante 3 años a los propietarios de turismos sin etiqueta que decidan darlos de baja (T-Verda)¹⁴¹.

La Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (en proceso de participación pública), establece en su Eje 4 una serie de líneas de actuación y medidas orientadas a impulsar la movilidad de bajas emisiones, muy apoyadas en el uso de energías limpias en el transporte público y privado. Desde esa visión, el Gobierno planteó en 2020 la elaboración de una disposición normativa con rango de Ley que desarrollará las medidas para implementar dicha Estrategia¹⁴². También la Ley de Cambio climático y transición energética (art. 14)¹⁴³, dispone que los municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares deberán adoptar medidas orientadas a la mitigación y reducción de emisiones derivadas de la movilidad, incluyendo el establecimiento de bajas emisiones, no más tarde de 2023.

Según el Índice de Movilidad Sostenible, iniciativa público-privada que reúne información de los sistemas de transporte urbano e interurbano en 52 capitales de provincia españolas¹⁴⁴, la regulación municipal parece estar incorporando aspectos relativos a nuevas formas de movilidad que tengan como eje al ciudadano. Sin embargo, es necesario avanzar en la incorporación de sistemas innovadores, aplicaciones y digitalización del transporte, en la creación de incentivos para reducir el parque de vehículos privados, el fortalecimiento de sistemas integrados de transporte público y la transición de este a energías limpias para lograr ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) por su parte, en el marco de medidas habilitadas durante el COVID-19, publicó una serie de recomendaciones orientadas a la protección ciudadana fomentando el transporte público, el teletrabajo, la flexibilidad horaria, y el uso de desplazamiento personal siempre que ello sea posible¹⁴⁵.

Los últimos datos disponibles, correspondientes a 2018, revelan que un 48 por 100 de los residuos gestionados en España (122 millones de toneladas) se destina a vertedero; de ellos, el 18,6 por 100 corresponde a residuos municipales, de los que solo el 19,5 por 100 se recoge de forma separada.

Gestión de residuos

141 Funcas, «Transición hacia una economía baja en carbono en España», *Papeles de Economía Española* 163, 2020.

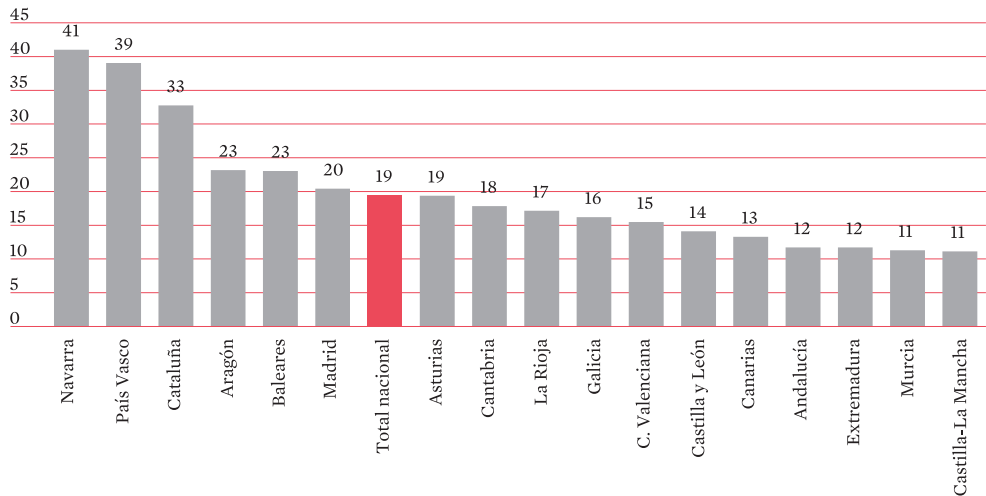
142 Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible y financiación del transporte (en proceso de consulta pública).

143 Aprobada en el Congreso de los Diputados y remitida al Senado a comienzos de abril, en su última fase de tramitación (Nota de Prensa 08/04/2021).

144 Las siguientes entidades se integran en esta iniciativa elaborada por la consultora IdenCity: Ministerio de Sanidad y Consumo, AECOC, AENA, Alsa, AEMETIC, Areas, Correos, DGT, Iberia, IBIL, Renfe, SABA, Seat, SECE, F. ONCE, Real Patronato Discapacidad.

145 FEMP, Comisión de Transportes, Movilidad Sostenible y Seguridad Vial (2020).

GRÁFICO III-38. RECOGIDA SEPARADA DE RESIDUOS MUNICIPALES, 2018
(% sobre total RM gestionados)



Fuente: INE, Estadísticas sobre recogida y tratamiento de residuos. Residuos urbanos: Serie 2010-2018 (datos extraídos el 15/04/2021).

En todo caso, la gestión de residuos municipales alcanza resultados dispares en España: solo en seis comunidades autónomas (Navarra, País Vasco, Cataluña, Aragón, Baleares y Madrid) se supera la media nacional en términos de recogida separada, destacando Navarra con el mayor valor (41 por 100)¹⁴⁶ (gráfico III-38)

El Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados (pendiente de remisión a las Cortes para iniciar su tramitación parlamentaria), incide en las medidas de prevención, reducción de plásticos de un solo uso e incentivación vía instrumentos económicos; al respecto establece la obligación de que las entidades locales, responsables de la recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, dispongan de una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica para los servicios de gestión de residuos. En todo caso, la norma se orienta a la aplicación rigurosa del principio de jerarquía, lo que contribuirá a reducir el depósito en vertedero y a la implantación generalizada de modelos económicos circulares.

El volumen de agua registrada y distribuida a los hogares se redujo entre 2012 y 2018 un 1,5 por 100, siguiendo la tendencia a la baja desde el año 2000, y en coherencia con un consumo medio que ha pasado de los 132 en 2016

Reducción del consumo doméstico de agua pero infraestructuras deficitarias

¹⁴⁶ INE, Estadísticas sobre recogida y tratamiento de residuos. Residuos urbanos: Serie 2010-2018 (datos extraídos el 15/04/2021).

a los 128 m³/hab./día en 2018. Sin embargo, el agua no registrada (desagregada en pérdidas reales —fugas, roturas y averías en la red de suministro— y aparentes —errores de medida, fraudes y consumos autorizados no medidos—) alcanzó ese año casi la cuarta parte del total de agua suministrada (23 por 100), como consecuencia, entre otros factores, del progresivo envejecimiento de las redes de distribución, de las que el 40 por 100 cuenta con más de 30 años de antigüedad, y ante una tasa de renovación insuficiente.

También las redes de saneamiento presentan un deterioro que evidencia cierto déficit de inversión, en especial respecto a instalaciones para la depuración de aguas residuales, sobre todo en municipios de pequeño y mediano tamaño. Concretamente, de las 2.059 aglomeraciones urbanas activas en España, 516 incumplen las condiciones de recogida y tratamiento dispuestas en la Directiva 91/271/CEE, lo que supone que un 16,6 por 100 de las aguas residuales generadas en España procedentes de aglomeraciones mayores de 2.000 hab-eq se encuentra en situación de incumplimiento. Al respecto en 2020 el Miteco sometió el borrador del Plan de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización del Agua (Plan DSEAR) y su estudio ambiental estratégico a un proceso participativo, publicándose un documento resumen en marzo de 2021; este Plan analiza y propone soluciones para resolver el incumplimiento de las normas europeas relacionadas con la protección de las aguas, orientándose además a la incorporación en los planes hidrológicos de procedimientos y metodologías de trabajo mejoradas para alcanzar los objetivos pertinentes antes de la finalización del tercer ciclo de planificación.

España cuenta con 2.232 estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR), que tratan un volumen de 4.066 hm³, y con unas 1.640 estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP) que suministran un total anual de 4.057 hm³ a los depósitos urbanos y redes de distribución. Los servicios urbanos del agua pueden ser palanca de recuperación en el marco del Pacto Verde Europeo, muy apoyado en fomentar la economía circular, la transición ecológica, la digitalización y las nuevas tecnologías. En el caso de España, estos servicios se sitúan a la cabeza de Europa en términos de tecnificación. Sin embargo, las tarifas del agua urbana en España (que incluyen uso doméstico, industrial y comercial) se encuentran entre las más bajas de la Unión Europea, siendo el esfuerzo sobre el presupuesto familiar del 0,9 por 100, lejos del límite de asequibilidad del Derecho Humano al Agua establecido por la ONU (3 por 100)¹⁴⁷. Además, estas tarifas, territorialmente heterogéneas, no cubren la totalidad de costes de los servicios de agua urbana (solo, y no siempre, los gastos operativos del servicio, pero no los relativos a las infraestructuras: amortización, renovación y nuevas actuaciones para la mejora de prestaciones o calidad del agua y servicio), lo que repercute en el

147 Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (AES) y Asociación Española de las Empresas Gestoras de los servicios de Agua Urbana (AGA), *Resultados del XVI Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2020*.

deterioro de las infraestructuras y la prestación de los servicios. Por todo ello el sector continúa reclamando una armonización en materia de gobernanza y administración de los servicios urbanos del agua.

Hay que destacar una aplicación particularmente interesante de las estaciones de depuración de aguas residuales (EDAR) en España fruto de la situación de emergencia sanitaria atravesada en 2020, y es la utilización de los datos recogidos para analizar la presencia del SARS-CoV-2, cuyos resultados se vienen publicando desde el 15 de noviembre de 2020 en informes semanales que incluyen datos sobre la tendencia y variación de material genético respecto a la semana previa. Ello permite, junto a la detección de la presencia o ausencia del virus en la red de saneamiento, conocer la variación en el número de personas infectadas, y por tanto, cómo se propaga el virus en la población española. Entre el 31 de enero y el 06 de marzo de 2021 apenas aparecen aumentos significativos, estando las muestras caracterizadas por la estabilidad o la disminución del virus¹⁴⁸. Se ofrece también información gráfica actualizada de la ubicación de las EDAR españolas que facilitan estos datos y su tendencia comparativa.

Las áreas rurales son especialmente vulnerables al cambio climático, ante una economía basada en sectores como el forestal, agrario, ganadero y pesquero, expuestos a la cada vez mayor incidencia de fenómenos climáticos extremos, fragilidad que se ve exacerbada por condiciones de aislamiento geográfico, escasa diversidad económica, envejecimiento de la población y el avance de la despoblación. Según la OCDE, esta realidad territorial debería compensarse con políticas (p.e., de vivienda o transporte) orientadas a una transición verde más inclusiva, de las que se frecuentemente se benefician en mayor medida las personas residentes en núcleos urbanos¹⁴⁹.

Entorno natural y medio rural: aumento de riesgos asociados al cambio climático y demográfico

Las actividades agrarias, silvícolas y ganadería extensiva contribuyen a luchar contra la erosión y desertificación, y reducen la frecuencia y extensión de determinados riesgos ambientales, preservando la biodiversidad y colaborando en la conservación del patrimonio paisajístico. Entre los riesgos derivados del aumento progresivo de las temperaturas destacan los incendios forestales, cuya evolución fue a la baja entre 2004 y 2014 en términos de número de siniestros y superficie afectada; en 2020, sin embargo, aumentó la superficie afectada un 39,6 por 100 respecto a 2014, registrándose 19 grandes incendios (superficie mayor de 500 ha), 12 más que en 2014, lo que sugiere

148 MITECO, VAtar-COVID-19. Control microbiológico en aguas residuales como indicador epidemiológico de alerta temprana de propagación de COVID-19. Informe de resultados en EDAR.

149 OCDE Green Growth Papers, *The inequalities-Environment Nexus. Towards a people-centred Green Transition*, marzo de 2021.

la necesidad de reforzar las actuaciones orientadas a su prevención y optimizar la capacidad de respuesta.

La experiencia atravesada en 2020 se ofrece como oportunidad de cambio en el avance hacia un modelo más centrado en los ciudadanos y con menor presión sobre los recursos naturales, que exige modificaciones en los hábitos de la población y en la gestión de políticas. Este epígrafe constata un progreso en ambos aspectos: por un lado surge una ciudadanía cada vez más implicada y dispuesta a realizar cambios orientados a la sostenibilidad ambiental; por otro, la puesta en marcha de instrumentos como la Agenda Urbana Española o el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, clave en la aceleración de la transición ecológica como respuesta a la crisis sanitaria, conforman el marco para la puesta en marcha de iniciativas y proyectos relacionados con la sostenibilidad en sus dimensiones social, económica y ambiental.

1.5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

1.5.1. Evolución de las pautas de consumo

Las extraordinarias circunstancias en las que se desarrolló la vida cotidiana desde marzo de 2020 tuvieron reflejo en las pautas de consumo de los hogares, tanto desde el punto de vista cualitativo, como del puramente cuantitativo. Las restricciones a la movilidad de los ciudadanos que acompañaron al estado de alarma y la crisis económica derivada de la situación sanitaria tuvieron un efecto casi inmediato en las condiciones económicas de las familias y en su patrón de gasto, de manera especial entre marzo y junio, coincidiendo con el confinamiento general de la población durante el primer estado de alarma. Así, por una parte, la caída de la renta media de los hogares por los efectos que las medidas contra la expansión del virus tuvieron sobre el mercado de trabajo¹⁵⁰, que hasta cierto punto fue compensada con los instrumentos activados para contrarrestar la mala evolución del empleo, fue uno de los factores que determinaron la brusca bajada del gasto familiar. Si la acción de estos mecanismos logró que el valor medio de la renta de los hogares sufriera una caída algo más suave con respecto al año 2019¹⁵¹, cifrándose en un 2,2 por 100, otros factores actuaron sin cortapisas. Por ello la súbita bajada del gasto respondió a una suma de factores, entre los que habría que añadir la práctica imposibilidad de adquirir muchos bienes y servicios durante varios meses, la precaución ante el riesgo de contagio en los meses posteriores al confinamiento y la preocupación por el futuro inmediato, que quedó reflejada en un importante descenso de los valores que componen la confianza de los consumidores, en un contexto de gran incertidumbre económica y laboral. Y ello sin perder de vista

150 Se describen ampliamente en el capítulo II.

151 Tal como se explica en el capítulo I, el importante diferencial que se produce entre la caída de la renta primaria bruta de los hogares, y la renta bruta disponible ajustada es el resultado de la intervención del sector público en la crisis.

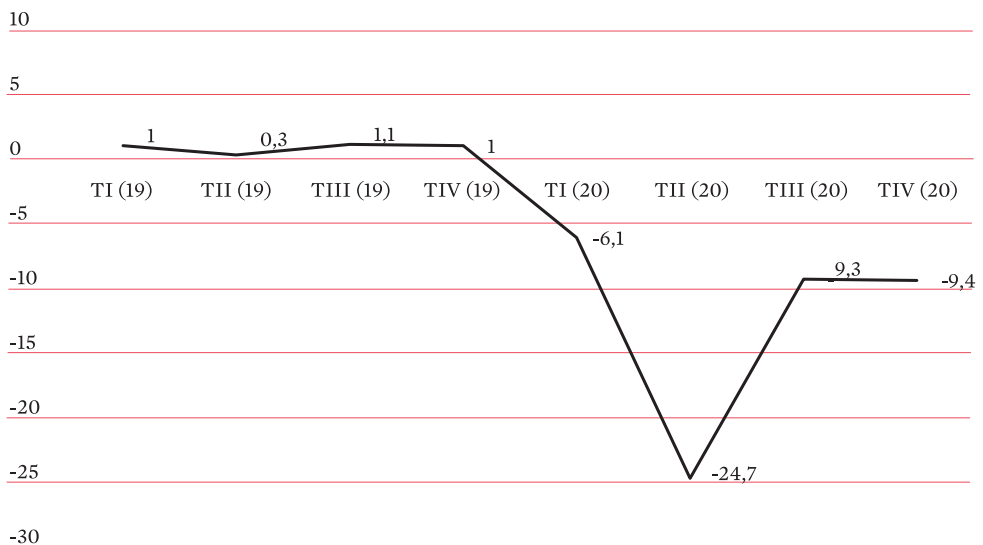
el retraso con el que se recibieron las ayudas en muchos casos, o la propia incertidumbre sobre su concesión.

El resultado fue, de acuerdo con los datos de Contabilidad Nacional, un descenso del 12,6 por 100 del consumo de los hogares, con las conocidas consecuencias sobre la demanda interna y el PIB. En consonancia con el retroceso del gasto, los datos muestran un importante aumento del ahorro de los hogares en España, mayoritariamente acumulado en forma de depósitos bancarios. Sin embargo, este aumento, derivado en gran medida de las restricciones, no se ha repartido de manera equilibrada en todo el tejido social, sino que se ha concentrado en los hogares de rentas más altas que en general tienen mayor capacidad de ahorro. Por el contrario, las familias con rentas más bajas, con mayor representación en los sectores más afectados por la crisis, y por tanto, con merma de ingresos, han visto más limitada su capacidad de ahorro.

En todo caso, más allá de la relevancia macroeconómica de la evolución del consumo y de las grandes cifras sobre el ahorro, el retroceso del gasto familiar, ha sido parte de la expresión de la conmoción social experimentada en 2020. Y como tal, habrá dejado señales que en términos de calidad de vida y cohesión social se ofrecerán al análisis a medida que vayan actualizándose las fuentes de información específicas. En este sentido, cabe poner de manifiesto la importancia del estudio de las probables consecuencias de la crisis sanitaria sobre la igualdad y el bienestar,

GRÁFICO III-39. GASTO EN CONSUMO FINAL DE LOS HOGARES, 2019-2020

(Tasas de variación)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

recurriendo a las fuentes específicas de ingresos, pero también a las relativas a los gastos, dando cuenta del acceso efectivo a los bienes y servicios que aseguran la plena integración y participación. En lo que concierne al gasto en consumo de los hogares, el calendario de actualización de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE no permite abordar lo ocurrido en 2020 antes del cierre de esta Memoria. Previsiblemente, la EPF 2020 reflejará cambios importantes en el comportamiento de gasto, más allá del descenso general de este, con alteraciones en el patrón habitual, como la bajada del gasto familiar en hostelería, el incremento en alimentación dentro del hogar o el repunte de las compras en línea, entre otros. Asimismo, cabe esperar un incremento de la desigualdad en términos de gasto en función de algunas variables sociodemográficas relevantes. Es más que probable, en este sentido, que los hogares cuyas rentas se sitúan en los tramos más bajos hayan visto más tensionada su situación económica, viéndose obligados a dedicar buena parte de recursos a adquirir bienes y servicios de primera necesidad.

Entretanto, es importante dejar constancia de la evolución de esta dimensión de la calidad de vida hasta antes de la irrupción del SARS-CoV-2.

Siguiendo los datos de la EPF correspondientes a la última actualización (2019), el consumo de los hogares continuaba marcado por la tendencia a la moderación del crecimiento de la que la Memoria ha venido dando cuenta en los últimos años. A lo largo de 2019 el gasto medio realizado por las familias en España se elevó a 30.242 euros, lo que supuso un incremento de la tasa de variación anual del 0,4 por 100 en términos constantes con respecto a 2018. A pesar de mantener el signo positivo que venía registrándose desde que en 2014 se iniciara la recuperación del indicador, el aumento ha sido muy moderado y, en todo caso, alejado de los valores previos a la crisis de 2008, cuando las tasas de variación arrojaban cifras en torno al 4 por 100 anual.

Moderación del gasto familiar antes de la crisis sanitaria

Sin embargo, en la actual situación, no parece arriesgado adelantar que los datos de 2020 estarán marcados por un pronunciado descenso del gasto, que probablemente superará al que se dio entre 2009 y 2013, con tasas negativas superiores al 3 por 100 anual.

Si en la anterior edición de la Memoria se dejaba constancia de la evolución anual de cada partida, poniendo de relieve el descenso del gasto en tres elementos concretos, a saber, la hostelería, el vestido y calzado, y las bebidas alcohólicas y tabaco, la EPF 2019 muestra un panorama muy similar. Así, los datos de ese año parecen anunciar de forma llamativa la realidad que ha impuesto la pandemia: la pérdida de importancia de los gastos que implican interacción humana y el repliegue hacia la privacidad de los hogares, que conllevan un aumento del gasto en los bienes de uso doméstico.

GRÁFICO III-40. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR (Porcentajes)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

Atendiendo a los datos relativos a cada partida, la vivienda¹⁵² absorbió la mayor parte del gasto familiar en España, implicando el 30 por 100 del desembolso del año. Todo ello supuso para cada hogar una cantidad media de 9.441 euros, tres puntos porcentuales más que en 2018. La rigidez de esta partida, que implicando un fuerte gasto, suele estar sujeta a desembolsos periódicos relativamente homogéneos en forma de alquileres o hipotecas, bloquea la posibilidad de modular su alcance para ser usado como elemento de ajuste para reducir el gasto total. Por eso las familias recurren a otros elementos de consumo, quedando la vivienda como «gasto fijo».

La vivienda seguía absorbiendo la mayor parte del gasto de los hogares

A lo largo del año 2019 los hogares gastaron de media 4.286 euros en productos de alimentación para ser consumidos en el ámbito doméstico, lo que significa que dedicaron el 13 por 100 del gasto a esa partida. La existencia de un amplio rango de calidades, variedad de presentaciones y precios ha venido facilitando su utilización para modular el conjunto del gasto en periodos crisis como la anterior. Sin embargo, la peculiar naturaleza de la actual muy probablemente habrá llevado a los hogares a incrementar el volumen de los recursos dedicados en 2020 a la compra de alimentos para consumir en el hogar, compensando en cierta medida el ahorro forzoso en

152 La partida de vivienda comprende los gastos de alquiler, gastos corrientes de mantenimiento y reparación, suministros de agua, recogida de basura, así como suministros de energía.

CUADRO III-8. ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES 2019 Y TASA DE VARIACIÓN

	Distribución porcentual	Gasto medio por hogar	% variación 2018	% variación 2006
Índice general	100,0	30.243	0,9	-13,5
Alimentos y bebidas no alcohólicas	13,3	4.286	0,4	-19,3
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,2	516	0,2	-43,0
Vestido y calzado	5,2	1.417	-4,1	-33,6
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	30,4	9.441	3,2	5,4
Muebles, artículos del hogar y artículos para el mantenimiento corriente del hogar	4,7	1.330	-3,6	-31,8
Sanidad	3,8	1.048	2,8	13,6
Transporte	12,0	3.888	2,1	-29,9
Comunicaciones	5,6	946	2,8	70,2
Ocio y cultura	6,9	1.654	1,7	-12,8
Enseñanza	1,3	481	2,6	9,4
Restaurantes y hoteles	8,9	2.944	-2,1	-23,8
Otros bienes y servicios	6,7	2.291	-1,8	-25,2

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

consumo de hostelería. Por eso el incremento del 0,4 por 100 registrado en 2019 habrá sido ampliamente sobrepasado en el año de la pandemia.

Cada hogar empleó 3.888 euros en la partida de transportes como término medio en 2019, incluyendo la compra y alquiler de vehículos, los repuestos y reparaciones, los combustibles, el uso de transporte público y escolar, el pago a autoescuelas, etc. Este desembolso medio constituyó el 12 por 100 del gasto total anual, una proporción algo inferior a la de 2018. Al tratarse de uno de los elementos clave en las estrategias de ajuste de las economías domésticas, es una partida muy sensible a las circunstancias laborales y económicas, habiendo sido fundamental en la crisis anterior. Actualmente, en cambio, confluyen factores de otra naturaleza que pueden determinar la postergación de muchas decisiones de compra de vehículos, principal componente de la partida de transportes, como la incertidumbre acerca de la consolidación de tecnologías relacionadas con fuentes de energía distintas de las tradicionales en el ámbito de la automoción.

Las familias venían moderando su gasto en hostelería antes de la irrupción de la crisis sanitaria

Uno de los sectores económicos más afectados por la crisis sanitaria está siendo el de la hostelería. La suspensión de las actividades de hostelería y restauración, con excepción de los servicios de entrega a domicilio¹⁵³, durante

153 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

dos meses y su reapertura bajo unas condiciones que han limitado el aforo de las instalaciones y los horarios de apertura y cierre, unidos a la bajada de la renta media de los hogares y a la extensión de actitudes de cautela de los propios consumidores, han provocado indudablemente una bajada del gasto desde la declaración del estado de alarma. Sin embargo, debe recordarse que la hostelería fue durante la anterior crisis uno de los elementos de ajuste económico de las familias en España, habiendo resultado fundamental en sus estrategias de ahorro. Además, durante los años 2018 y 2019 los hogares volvieron a moderar su gasto en esta partida con tasas de variación negativas del 3,7 y 2,2 por 100 respectivamente.

Como se ha puesto de relieve en anteriores ediciones de esta Memoria, la digitalización de los hogares es una realidad ineludible desde el punto de vista del consumo. Tanto es así, que en los momentos más difíciles de la anterior crisis económica, cuando las familias reorganizaron sus prioridades de gasto, reduciendo drásticamente los desembolsos que solían realizar para acceder a algunos bienes y servicios, la compra de dispositivos y servicios de conexión no solo no fueron relegados, sino que adquirieron cada vez más protagonismo, con incrementos de gasto anuales muy importantes, reflejados en la partida de comunicaciones, en la que se incluyen los ordenadores, teléfonos móviles y tabletas, así como los servicios de telefonía, conexión a Internet, televisión de pago, etc. Entre 2006 y 2019 la tasa de variación del gasto en esta partida ha sido de un 70 por 100 y en el último año sobre que hay datos el gasto medio por hogar superó los 900 euros, con un incremento sobre 2018 del 2,8 por 100, siendo una de las partidas con mayor incremento.

*El gasto
en comunicaciones
sigue aumentando*

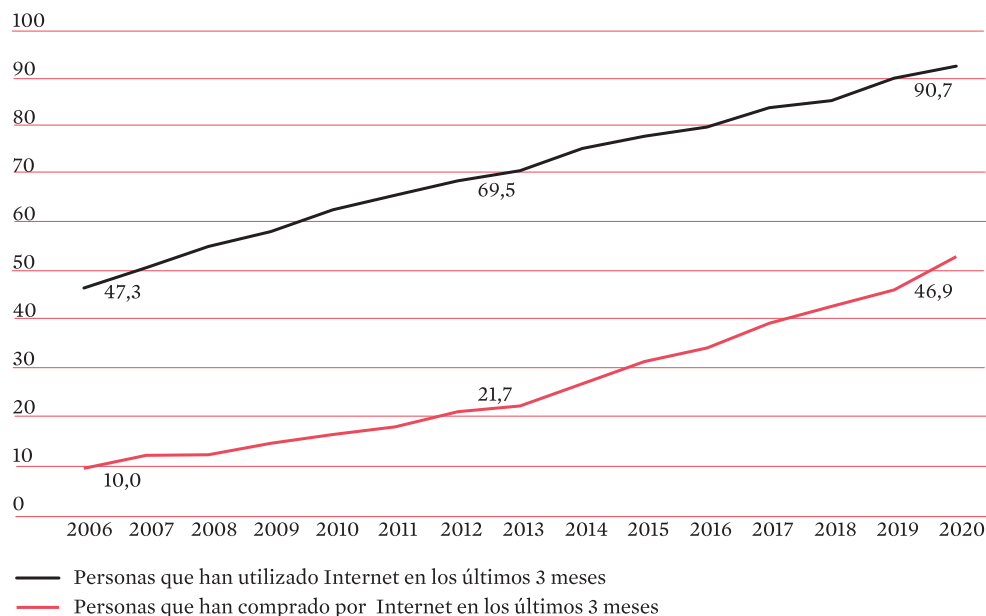
Siguiendo los últimos datos de la Encuesta sobre Equipamiento y uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares correspondientes a 2020, nueve de cada diez personas de entre 16 y 74 años de edad habían accedido a Internet en los últimos tres meses. A lo largo de los últimos quince años el número de usuarios de Internet ha ido creciendo de manera progresiva desde proporciones inferiores al 50 por 100 en 2006, lo que ha situado a España por encima de la media de usuarios de la red, aunque el número sea aún inferior al de otros países, como Alemania, Reino Unido o Suecia.

Paralelamente, el consumo a través de Internet ha experimentado un aumento gradual hasta alcanzar al 47 por 100 de las personas en esa franja de edad. Sin embargo, la proporción de compradores en línea de bienes y servicios seguía siendo inferior a la media europea; no en vano, el 29 por 100 nunca ha realizado compras a través de Internet, ocho puntos más que el valor medio en la Unión Europea. Los datos de la encuesta realizada en la primera parte del año 2020 aluden a la actividad en los meses anteriores a la realización del trabajo de campo,

*Y también el consumo
electrónico*

GRÁFICO III-41. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO ELECTRÓNICO

(Porcentajes sobre la población de 16 a 74 años)



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.

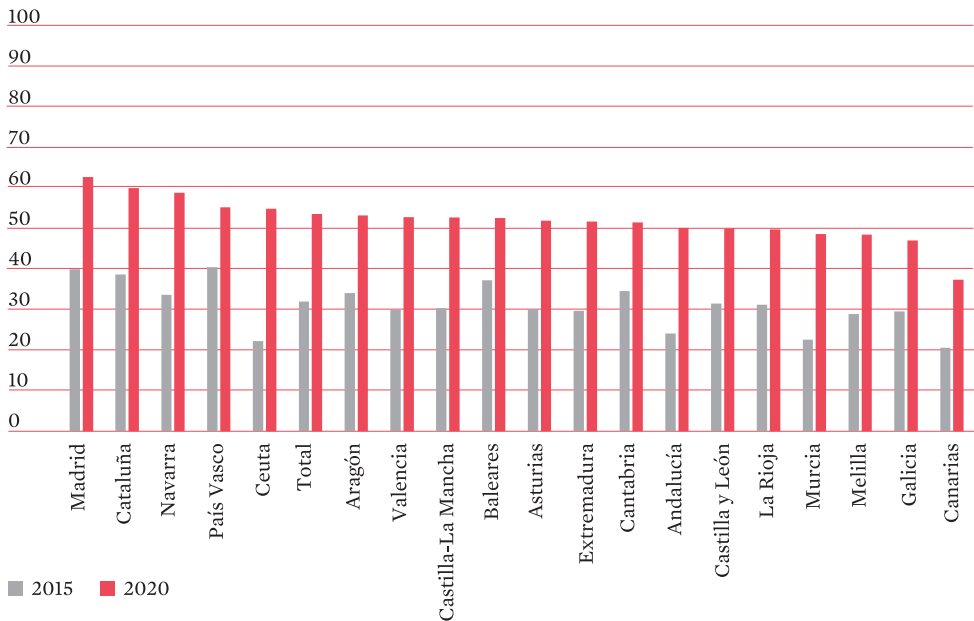
por lo que no proporcionan una imagen completa de lo ocurrido a partir de marzo, cuando lo más probable es que los consumidores recurrieran con mayor frecuencia a las compras por Internet. Por eso es esperable que la próxima actualización aproxime con mayor rigor a la evolución de esta modalidad de consumo.

No obstante, desde la declaración del estado de alarma, agudizando esa tendencia creciente que ya se venía experimentando, el número de transacciones de comercio electrónico habría aumentado de manera no poco importante (un 8 por 100 en el segundo trimestre de 2020 y 6 por 100 en el tercero según el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹⁵⁴). Estos datos dan cuenta de la creciente importancia del comercio electrónico, si bien no revelan si los agentes son empresas o consumidores finales. Tampoco aportan el número de consumidores que acuden al comercio en línea, pero dan una buena aproximación a la creciente importancia de esta forma de acceso al consumo con datos suficientemente actualizados.

La fuerte tendencia al crecimiento de esta práctica se evidencia en los datos de evolución de la última década en todas las comunidades autónomas, pues aunque en algunas de ellas la penetración del comercio electrónico es más intensa que en otras, el porcentaje medio de compradores casi se ha triplicado desde 2010. Madrid, Cataluña

154 CNMC, Datos estadísticos: comercio electrónico, 2021.

GRÁFICO III-42. EVOLUCIÓN DE LOS COMPRADORES A TRAVÉS DE INTERNET EN LAS CCAA
(Porcentajes sobre población de 16 a 74 años)



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.

y Navarra son las regiones con mayor extensión de la compra por Internet, al menos desde el punto de vista del número de usuarios. Aunque las que han experimentado el mayor crecimiento han sido Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura.

Al mismo tiempo que aumenta el número de usuarios, crece la cantidad de recursos que los hogares dedican a adquirir bienes y servicios a través de la Red; en tres años (2017 a 2019 en la EPF) el valor de las compras se ha incrementado en un 16,5 por 100, suponiendo, con una media cercana a los 2.000 euros anuales, el 5 por 100 del gasto total efectuado en 2019.

En definitiva, la influencia del entorno digital en los modelos de comportamiento de consumo de los hogares parece ser una realidad ineludible que se consolida año tras año y probablemente ha vivido en 2020, de forma inesperada, uno de los mayores impulsos de su relativamente corta historia. También es importante resaltar el incremento de la utilización de tarjetas en paralelo a la reducción de las retiradas de efectivo durante el año 2020. De acuerdo con los datos del sector¹⁵⁵, estas últimas se habrían reducido en un 10 por 100 sobre el año anterior, mientras que las primeras habrían aumentado muy significativamente (5 por 100 en operaciones presenciales y 56 por 100 no presenciales) aun en un contexto de fuerte disminución del gasto de los hogares.

155 BBVA, *Impacto del COVID-19 sobre el consumo en España*, diciembre 2020.

CUADRO III-9. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL GASTO A TRAVÉS DE INTERNET EN ESPAÑA

Año	% de hogares con gasto por Internet	Gasto medio por Internet	% de gasto medio por Internet	Variación respecto al año anterior	Variación respecto a 2016
2016	21,56	1.660,09	4,50		
2017	25,72	1.722,91	4,56	3,8	3,80
2018	30,30	1.856,12	4,85	7,7	11,80
2019	32,49	1.934,75	5,00	4,2	16,50

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

1.5.2 Protección de los consumidores y usuarios

La pandemia y las medidas para tratar de contenerla están teniendo consecuencias en todas las dimensiones de la realidad social. A los efectos sobre la economía y el mercado de trabajo, descritos en los capítulos I y II, se han unido los que atañen a los ciudadanos en tanto que consumidores y usuarios de bienes y servicios de toda índole. Así, la garantía de los derechos que les asisten se ha podido ver comprometida en medio de una situación inesperada que las autoridades han tratado de paliar con la aprobación de varias normas. Antes incluso de la declaración del estado de alarma en España, las restricciones a los desplazamientos entre países, las limitaciones de aforo en determinados espacios o la suspensión de eventos colectivos, hicieron visible la inexistencia de normas que previeran la salvaguarda de los derechos de los consumidores en situaciones en las que, como la actual, no es posible recibir los servicios contratados o asumir el pago de suministros básicos. Por su parte, la declaración del estado de alarma, con el establecimiento de fuertes restricciones a la movilidad, la suspensión de la apertura de establecimientos no esenciales y de eventos públicos de toda índole, definió las posibilidades y los límites del consumo, pero generó incertidumbre en lo que atañe a la compensación por los servicios pagados o con compromiso de pago mediante domiciliación bancaria, y no prestados.

En ese contexto, y con la previsión de una duración relativamente larga de las restricciones, se aprobaron varias normas urgentes para tratar de dar solución a los problemas más comunes generados en los ámbitos de los suministros básicos (electricidad, gas, etc.), los servicios de telecomunicaciones, los viajes combinados y paquetes turísticos, o los servicios de tracto continuado, entre otros.

En previsión de la probable merma de los ingresos de muchas familias, se aprobaron varias medidas para impedir la interrupción de los servicios de primera necesidad.

Garantía de acceso a suministros básicos: electricidad, gas y agua

Así, el Real Decreto-ley 8/2020, garantiza los suministros básicos a los consumidores vulnerables. Algunas de las medidas recogidas se fueron actualizando a lo largo de las sucesivas prórrogas del estado de alarma. Así, el Real Decreto-ley 11/2020 y el Real Decreto-ley 26/2020 ampliaron los plazos hasta la finalización del estado de alarma, siendo aplicables, además, a todos

los consumidores respecto de su vivienda habitual. Paralelamente se congeló el precio del gas natural (Real Decreto-ley 8/2020) salvo que la fijación del nuevo precio fuese inferior. A estas medidas se sumó la prórroga del bono social de forma automática hasta septiembre de 2020 para las familias que ya eran beneficiarias.

En lo concerniente a los servicios de telecomunicaciones, durante el estado de alarma se prohibió la interrupción de su prestación (Real Decreto-ley 8/2020), en tanto que el servicio Universal de Telecomunicaciones no podría reducir el número de personas beneficiarias.

Los contratos de tracto sucesivo o continuado —aquellos que incluyen obligaciones duraderas, cuyo cumplimiento se desarrolla en el tiempo mediante una serie de actos del deudor, como los de telefonía, seguros, contratos de formación, electricidad, gas, gimnasios, entre otros—, fueron también objeto de regulación en el contexto de la declaración del estado de alarma y la limitación de la movilidad. El hecho de que un buen número de entidades se mostraran reticentes a aceptar las solicitudes de resolución de contratos de este tipo, sin interrumpir el cobro de las cuotas, en unos casos y en otros sustituyendo los servicios contratados por modalidades no presenciales u otras alternativas, en un contexto en el que no era responsable el prestador ni el usuario, generó al inicio una situación de desprotección de los consumidores.

Con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2020 se introdujo la posibilidad de resolver los contratos —para lo cual se abrió un periodo mínimo de 60 días para tratar de llegar a un acuerdo—, y la prohibición de realizar nuevos cobros durante el tiempo en que no pudiese prestarse el servicio. Por otro lado la norma permitía la opción, para el consumidor, de recuperar la parte proporcional de los pagos por servicios no prestados.

La pandemia ha supuesto un punto de inflexión en algunos sectores que, como el turismo, han visto su actividad prácticamente paralizada en 2020. El cierre de fronteras y las limitaciones a la movilidad establecidas en muchos países hicieron imposible el cumplimiento de los compromisos adquiridos por muchos usuarios de aerolíneas y clientes de operadores de viajes combinados. A ello se sumó el creciente temor al contagio por la evolución de la pandemia.

Para evitar la práctica de imponer bonos canjeables, extendida en el sector, con posibles consecuencias negativas para los consumidores, expuestos además al riesgo de bajada de rentas por la situación económica, la Comisión Europea aprobó una recomendación¹⁵⁶, con la indicación del reembolso del importe del billete por parte de

*Servicios de tracto
sucesivo o continuado:
resolución de contratos
y recuperación de pagos*

*La cancelación de vuelos
y el cierre de fronteras:
prohibición de los bonos
canjeables obligatorios*

156 COM (2020) 3125 final, relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19.

RECUADRO III-15. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y HOGARES VULNERABLES.
MEDIDAS COVID-19

Medidas	Disposición
Moratoria de pago de créditos no hipotecarios	RD-ley 11/2020 y RD-ley 15/2020
Interrupción plazos, resolución contratos de tracto sucesivo, reembolso de viajes combinados, límites publicidad juegos <i>online</i>	RD-ley 8/2020, RD-ley 11/2020 y RD-ley 21/2020
Seguridad en los suministros de energía, agua y en la prestación del servicio de telecomunicaciones	
Extensión del bono social eléctrico. Suspensión de la portabilidad	

Fuente: elaboración propia a partir de Reales Decretos-Ley (situación a 10 de mayo de 2020).

las aerolíneas en caso de cancelación de los vuelos, en un plazo de siete días. En los casos de cancelación de viajes combinados, el plazo se extendería a las dos semanas.

La posterior aprobación del Real Decreto-ley 21/2020¹⁵⁷, suprimió la posibilidad para las agencias de viajes y organizadores de imponer bonos, con la obligación de devolución de los importes abonados.

La mayor parte de las operaciones de consumo, y también de devolución, implican contacto entre personas, pero con las limitaciones a la libertad de circulación que se fijaron desde marzo hasta junio de 2020 quedaron reducidas a la compra de bienes imprescindibles. Las devoluciones de muchos productos adquiridos con anterioridad no fueron posibles. El Real Decreto-ley 8/2020, fijó la interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad, resolviendo el problema que la situación sobrevenida podía crear en un buen número de consumidores.

*Compra y devolución
de productos: suspensión
de plazos*

2. Protección social e inclusión social

A comienzos de 2020, cuando todavía no se adivinaba la irrupción mundial de la pandemia, los retos en materia de inclusión social y protección social eran ya desafiantes para España, pues un volumen todavía elevado de población no había logrado recuperarse del todo de la anterior crisis, mientras la eficacia del sistema de protección social seguía siendo mejorable a la hora de atenuar el riesgo de pobreza y era incierta todavía la posibilidad de un acuerdo político para avanzar en la sostenibilidad financiera del

¹⁵⁷ Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria por el COVID-19.

sistema de la Seguridad Social. En este escenario, las consecuencias sociales de la pandemia no tardaron en poner a prueba todos los dispositivos de la protección social y la inclusión social, a partir de la declaración del primer estado de alarma en el mes de marzo, con la paralización de todas las actividades no esenciales y el confinamiento de la mayor parte de la población ante la propagación descontrolada de la enfermedad. Tras la desescalada, las sucesivas oleadas de la infección y las consiguientes medidas sanitarias para contenerla, hicieron que las nuevas necesidades sociales y el esfuerzo extraordinario de respuesta por parte del Estado se mantuvieran a lo largo de todo el pasado año y continuaran durante 2021.

En todo este tiempo se ha ido desplegando una importante batería de medidas con la finalidad de sostener el empleo, las rentas de los trabajadores, los hogares y los colectivos más vulnerables, intentando compatibilizar el sostenimiento del tejido productivo con la vigencia de las medidas sanitarias de prevención de los contagios y el mantenimiento de la cohesión social. No obstante, no hay que olvidar que la emergencia por COVID-19 converge con los importantes retos preexistentes para el sistema de protección social y de las políticas de inclusión social que con este revés histórico adquieren una nueva dimensión.

2.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Si bien el virus SARS-CoV-2 ha traspasado todas las fronteras, su brutal impacto ha profundizado las desigualdades entre zonas geográficas a nivel mundial. Aunque todos los países del mundo, incluyendo los económicamente más desarrollados, han sufrido los devastadores efectos de la enfermedad COVID-19 en su población, contar con sistemas de protección social consolidados y robustos ha sido un factor determinante de la capacidad de respuesta a la crisis sanitaria y social, marcando la diferencia entre unas y otras latitudes.

En este contexto, la pandemia ha puesto en valor el modelo social europeo, con las ventajas de partida que su existencia ha supuesto para la Unión Europea con respecto a otros países del mundo: solo con una tupida red de políticas sociales y con la protección social adecuada se pueden sostener temporalmente la economía y el empleo en estado de hibernación o bajo mínimos, evitando en la medida de lo posible la propagación descontrolada de un virus altamente contagioso como el SARS-CoV-2 que alargaría la excepcionalidad de la situación más allá de lo soportable. Pero también ha puesto de relieve sus debilidades y sus paradojas, generando algunos efectos de signo contrario.

Por una parte, la respuesta de las instituciones europeas ha diferido significativamente de la adoptada en el pasado reciente, tras la crisis de 2008 y, tras el desconcierto de los primeros momentos, pronto manifestaron su intención de desplegar las iniciativas necesarias en apoyo a los ciudadanos y a los Estados miembros. A pesar de carecer de competencias en materia de protección social, las iniciativas comunitarias han venido a reforzar los sistemas nacionales impulsando los objetivos del Pilar de

Derechos Sociales en el ámbito de la protección social y la inclusión social. La Unión Europea ha sacado el máximo provecho posible de su escaso margen de actuación en algunos ámbitos neurálgicos como el de la salud pública; ha apostado decididamente por la recuperación económica y social de toda la zona¹⁵⁸; acelerando la implementación de instrumentos como el SURE, que se encontraban en fase germinal con anterioridad a la pandemia y devinieron ser tremendamente útiles en el contexto de la misma. También ha aumentado la dotación de los fondos de lucha contra la pobreza e impulsado iniciativas como la garantía infantil, además de —con desiguales y controvertidos resultados— las compras centralizadas de material y el fomento de la investigación en el área de vacunas, en apoyo de los sistemas sanitarios.

Por otro lado, también a diferencia de la crisis anterior, las respuestas nacionales se han caracterizado por una cierta similitud en los instrumentos de apoyo a través de la protección social, si bien la profundidad y el alcance de los mismos han estado muy condicionados por la capacidad financiera de cada país, a su vez marcada todavía por el diferente impacto de la anterior crisis y las medidas de austeridad con que se saldó. En este sentido, la gestión de la pandemia puede profundizar las desigualdades entre los países de la Unión Europea pues la capacidad de afrontar las consecuencias sociales se encontraba muy mermada en aquellos del sur que, como España, se encontraban todavía convalecientes tras el impacto en las familias y en el propio sistema de protección social de la anterior crisis y de las medidas de austeridad adoptadas para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal.

En 2020 y 2021, gracias a un despliegue sin precedentes de medidas de refuerzo de la acción protectora y de apoyo al mantenimiento del tejido productivo y el empleo, la protección social está jugando un papel determinante a la hora de mantener la cohesión social en un duro y convulso momento histórico. Se trata de prevenir que las nuevas brechas sociales que están surgiendo en un país como España, aquejado ya con anterioridad a la pandemia de uno de los niveles de desigualdad más elevados de la Unión Europea, comprometan el futuro y las posibilidades de recuperación.

Nuestro país contaba con importantes limitaciones de partida pues, no en vano, a pesar de la disminución del desempleo y una cierta mejora de los principales indicadores de las condiciones de vida durante los años de recuperación económica, en 2019 todavía había casi un millón más de personas en riesgo de pobreza y exclusión social que en 2008¹⁵⁹. De hecho, en términos comparados, antes de la pandemia la eficacia de la protección social en España a la hora de atenuar el riesgo de pobreza era una

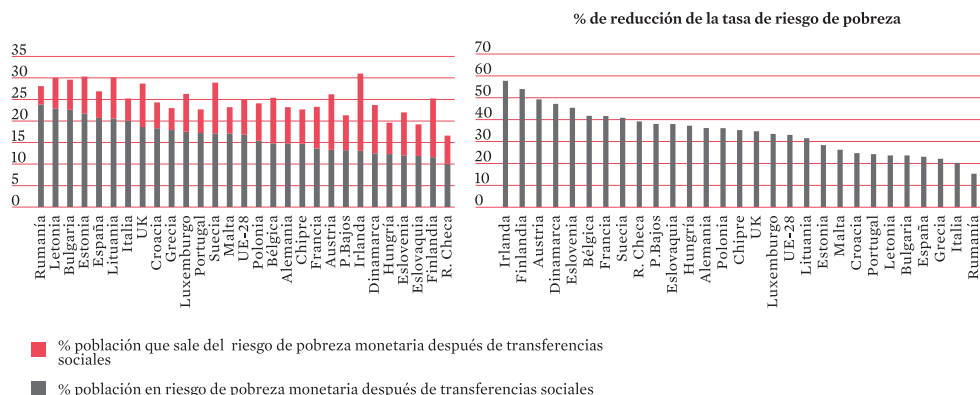
La eficacia de la protección social contra la pobreza en España, un desafío mayor aún tras la pandemia

158 Véase capítulo I y capítulo II de esta Memoria.

159 Eurostat, datos actualizados a marzo de 2021.

GRÁFICO III-43. TRANSFERENCIAS SOCIALES: EFICACIA COMPARADA, ANTES Y DESPUÉS, 2019

(Sin incluir las pensiones)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, extracción a 13/04/2021.

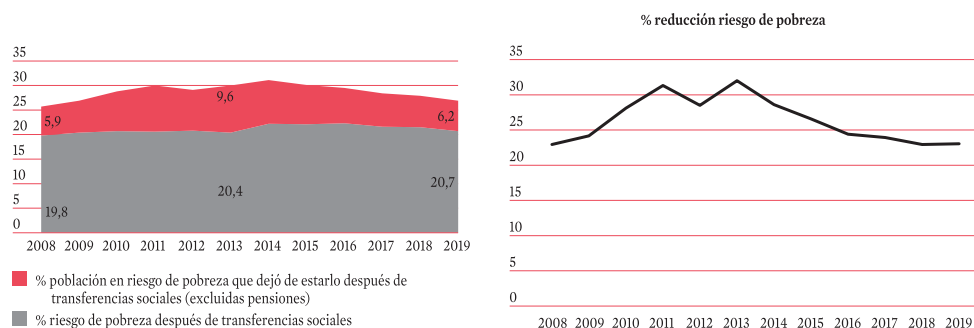
de las más reducidas entre los países de la Unión Europea¹⁶⁰ (gráfico III-43). En 2019, mientras en el promedio de la Unión Europea, la mitad de las personas en riesgo de pobreza monetaria salían de esta situación después de las transferencias sociales, sin contar las pensiones, en España apenas lo conseguían dos de cada diez.

Además, en España esa eficacia de las prestaciones económicas distintas de las pensiones se concentra en la protección por desempleo, dada la debilidad del resto del sistema de garantía de ingresos, las políticas de inclusión social y de apoyo a las familias, así como la vivienda social. De ahí que, en perspectiva temporal, el nivel máximo de eficacia global de las transferencias sociales diferentes de las pensiones se observa precisamente en los periodos de crisis aguda del empleo como la que se vivió entre 2008 y 2013 (gráfico III-44).

Esta evolución reviste interés en una situación como la vivida en 2020, donde en el ámbito de la protección social, el inédito esfuerzo en mantener el empleo y el tejido productivo se ha logrado sobre todo a expensas de un enorme despliegue de la protección por desempleo, sistema en el que se han imbricado la mayoría de los nuevos mecanismos de sustitución de rentas utilizados para hacer frente a esta nueva crisis, particularmente los subsidios vinculados a los ERTE, como mecanismo protagonista de sostenimiento del empleo y las rentas. Sin duda, ello habrá contribuido a aumentar la eficacia del sistema de protección social en su conjunto al que, además, se ha incorporado el IMV como nueva prestación con fines específicamente redistributivos, si bien aún es demasiado pronto para asegurar cuál será, en términos de alcance y suficiencia, el resultado final de la balanza entre el aumento de las

¹⁶⁰ Medida a través de la capacidad de las transferencias sociales para reducir el riesgo de pobreza monetaria, es decir el porcentaje de población con ingresos por debajo del umbral equivalente al 60 por 100 de la mediana de ingresos del total de la población.

GRÁFICO III-44. TRANSFERENCIAS SOCIALES EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN DE SU EFICACIA, 2008-2019



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, extracción a 13/04/2021.

necesidades sociales y la efectividad de la importante batería de medidas sociales implementada frente a la crisis.

Es evidente, sin embargo, que, ni antes ni después de la pandemia, los dispositivos de la protección social pueden resultar suficientes por sí solos para atajar el riesgo de pobreza, la desigualdad¹⁶¹ y apoyar a las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida, debiendo formar parte de una estrategia integral de cohesión social que, sobre la base de un planteamiento integral de todas las políticas económicas, sociales, de bienestar y redistributivas, actúe sobre los factores causales en el origen de las situaciones de vulnerabilidad, en coherencia con los objetivos de la Agenda 2030.

Las pensiones constituyen el programa de transferencias sociales con más potencia redistributiva y, en términos comparados, el sistema de pensiones español se muestra

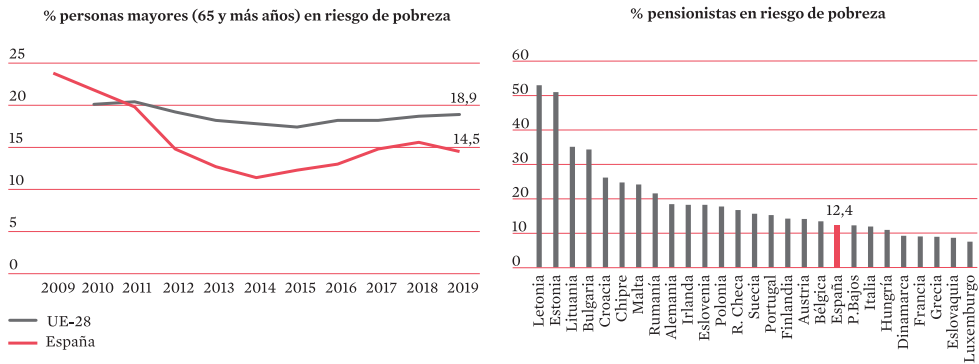
La eficacia redistributiva de las pensiones refuerza la importancia de su suficiencia y sostenibilidad

eficaz en la prevención del riesgo de pobreza en la vejez. En 2019, el riesgo de pobreza entre la población mayor de 64 años en España (14,5 por 100) se encontraba varios puntos por debajo de la media europea (18,9 por 100). De hecho, en términos relativos, se encontraba entre los países de la Unión Europea con menor proporción de pensionistas en riesgo de pobreza (12,4 por 100) (gráfico III-45).

Ello no obsta para que, en términos de cuantías efectivas, un importante volumen de pensionistas (mayoritariamente mujeres) perciba pensiones muy bajas pues, como se verá en el apartado 2.2.3, una tercera parte no llega a los 650 euros mensuales (gráfico III-51), por lo que resultan necesarios mayores esfuerzos para garantizar el principio de suficiencia de las pensiones. De ahí también la importancia del refuerzo de la sostenibilidad del sistema ante los retos demográficos y derivados de los cambios sociales y en el mercado de trabajo, como se viene procurando a lo largo de

161 Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, pág. 174.

GRÁFICO III-45. VEJEZ Y PROTECCIÓN SOCIAL: EFICACIA DE LAS PENSIONES CONTRA LA POBREZA



las sucesivas reformas de que viene siendo objeto el sistema de pensiones desde mediados de los años ochenta. La pandemia ha reforzado la importancia de la solidez de los sistemas de pensiones, así como de su preparación ante eventuales crisis o cambios inesperados en algunas de sus variables.

A comienzos de 2020, el Informe conjunto sobre pensiones¹⁶² introducía la reflexión sobre la resiliencia de los sistemas de pensiones ante eventuales *shocks*. En este sentido, planteaba distintos escenarios de cambio en determinadas variables demográficas (esperanza de vida, migraciones, fertilidad) y macroeconómicas (como la tasa de empleo o la productividad). Partiendo de las simulaciones del Informe de Envejecimiento de 2018, los principales riesgos identificados apuntaban a eventuales mayores descensos de la fecundidad y la productividad que los esperados. Entre los escenarios más benignos, figuraría un aumento de la productividad mayor del previsto por efecto de una absorción de los cambios tecnológicos y el avance en el nivel educativo de la población, lo que redundaría en salarios más altos y mejores pensiones. Nada hacía presagiar entonces el verdadero *shock* que estaba por venir. Sin embargo, es evidente que los efectos de la pandemia van a repercutir directamente sobre la evolución de los principales factores determinantes de la resistencia de los sistemas de pensiones, entre los que destacan las variables demográficas, la evolución del mercado de trabajo, el alcance y cobertura del sistema y el curso de las futuras reformas que garanticen el equilibrio entre sostenibilidad y suficiencia. En todo caso, para afianzar las bases de la sostenibilidad de la protección social se acrecienta la necesidad de aumentar la productividad aprovechando el impulso de la digitalización y los cambios tecnológicos, así como de mantener el

*Resiliencia
de los sistemas de
pensiones ante un shock
como el del COVID-19*

162 Comité de protección social de la Unión Europea, *Joint Paper on pensions*, 2019, Bruselas, 22/01/2020.

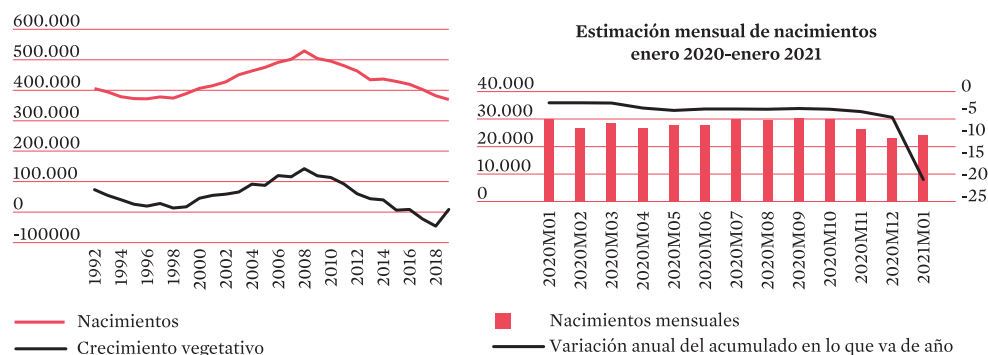
progreso educativo que conduzca a más y mejores empleos en un escenario transformado por la pandemia.

Hay que tener en cuenta que el impacto del COVID-19 viene a sumarse a importantes desafíos preexistentes para la protección social, entre los que sobresalen el avance del envejecimiento demográfico, las transformaciones en el mundo del trabajo, la digitalización o la persistente desigualdad.

El impacto del COVID-19 ha añadido más incertidumbre a la que ya de por sí caracteriza a la evolución demográfica y a las proyecciones de población. Mientras que las defunciones aumentaron un 19,6 por 100 durante el primer semestre de 2020, el número de nacimientos se redujo un 4,2 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Las más recientes estimaciones del INE, permiten aventurar ya que el impacto del COVID y la incertidumbre en torno al futuro, la crisis económica y la especial afectación de los jóvenes se está traduciendo en un importante desplome de la natalidad: en enero de 2021 los nacimientos registrados habían caído un 20 por 100 respecto al mismo mes del año anterior (gráfico III-46). La pandemia añade así nuevas dificultades para la formación de familias en un país como España que en 2019 ya arrojaba la tasa de fecundidad más baja de los países de la Unión Europea (1,23 hijos por mujer).

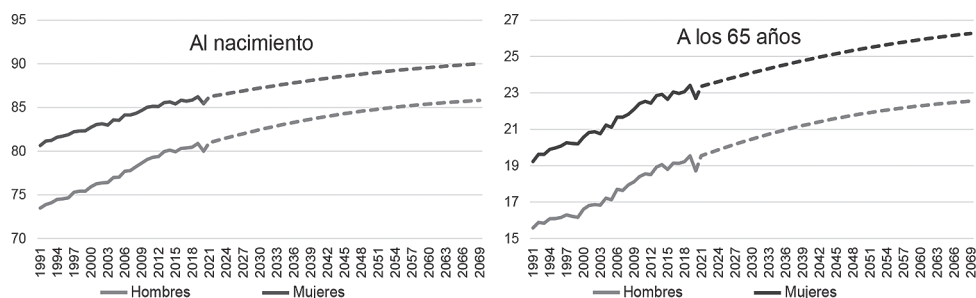
En cuanto a las proyecciones de población, las últimas elaboradas por el INE se publicaron en septiembre de 2020 y, aunque replanteaban algunas hipótesis para incorporar el impacto del COVID hasta esa fecha, no pudieron tener en cuenta el efecto de la segunda y la tercera ola por lo que deben ser tomadas con cautela. En todo caso,

GRÁFICO III-46. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA NATALIDAD E IMPACTO DEL COVID-19
(Número anual de nacimientos 1992-2019 y evolución mensual 2020-2021*)



* Los datos de la primera mitad de 2020 son provisionales. A partir de julio de 2020, se trata de datos estimados por el INE a partir de los asientos registrales compilados por el Ministerio de Justicia.
Fuente: INE, Movimiento Natural de la Población, 2019 y Estimación mensual de nacimientos, 1Tr. 2021.

GRÁFICO III-47. ESPERANZA DE VIDA OBSERVADA (1991-2019) Y PROYECTADA (2020-2069)
(Años al nacimiento y a los 65 años)



Fuente: INE, Proyecciones de población 2020-2070, publicadas a 22 de septiembre de 2020.

el descenso del crecimiento natural de la población no pudo paliarse durante 2020 con la aportación de los flujos migratorios, dada la drástica reducción de la movilidad de las personas a nivel mundial. En la primera mitad de 2020, el saldo migratorio con el exterior fue de 117.000 personas, un 46,4 por 100 inferior al del primer semestre de 2019. Se prevé una disminución de los movimientos migratorios con el exterior, rompiendo la tendencia de los últimos años y haciendo que la población crezca más lentamente de lo previsto en los próximos años.

El INE avanzaba también una disminución coyuntural de la esperanza de vida al nacimiento en 2020, estimando que bajaría en 0,9 años para los hombres y en 0,8 años para las mujeres y se recuperaría en 2021 (gráfico III-47). No obstante, habrá que prestar atención a la evolución de esta variable teniendo en cuenta no solo la sobremortalidad que se ha seguido registrando en los primeros meses de 2021, sino los efectos en la salud de la población de las secuelas de la enfermedad, del retraso en los procesos de diagnóstico de determinadas enfermedades¹⁶³ así como de las propias consecuencias de la crisis económica y social

La contracción de la natalidad y la contención de los flujos migratorios ralentizan el crecimiento de la población y acentúan su envejecimiento, un proceso que afecta especialmente a España debido al importante volumen de la generación de *baby-boomers* que van entrando en las edades más maduras. Sin mirar muy lejos, en un horizonte de tan solo quince años, es muy probable que si en 2020 las personas mayores de 65 años representaban ya una quinta parte de la población, se sitúe en esta etapa de la vida en 2035 una de cada cuatro personas (cuadro III-10).

*Avance
del envejecimiento
de la población*

163 Véase apartado 2.4 de este capítulo, *Protección de la salud y sistema sanitario*.

CUADRO III-10. POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD. 1970-2020 Y PROYECCIÓN A 2035

Grupo de edad	1970		1981		2001		2020		Proyección a 2035	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
0-14	9.459.640	28	9.685.729	26	5.932.653	15	6.817.200	14,4	6.079.157	12,4
15-64	21.290.338	63	23.760.908	63	27.956.202	68	31.231.297	66,0	30.228.203	61,5
65+	3.290.679	10	4.236.724	11	6.958.516	17	9.303.068	19,6	12.852.862	26,1
Total	34.040.657	100	37.683.361	100	40.847.371	100	47.351.567	100,0	49.160.223	100
Edad media (años)	32,7		33,9		40,0		43,4			

Fuente: INE, Cifras de población, Datos provisionales a 1/01/2020 y Proyecciones de población 2020-2070 a 22/09/2020.

Las últimas proyecciones del INE apuntan a que el punto álgido del proceso de envejecimiento de la población se alcanzará previsiblemente alrededor del año 2050 (cuadro III-11), momento en el que el índice de envejecimiento de la población y la tasa de dependencia de mayores de 64 años alcanzarían también sus valores más altos, para empezar a disminuir a partir de entonces (gráfico III-48).

Desde hace años se encuentran abiertos numerosos interrogantes acerca de las mutaciones en el mundo del trabajo derivadas de la penetración de la tecnología digital y las consecuencias que un escenario futuro de menor centralidad del trabajo pueda llegar a tener para las políticas redistributivas, los sistemas de protección social, y para la cohesión social. Como puso de relieve el CES en su Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*, una de las principales claves de cara a la sostenibilidad de los sistemas públicos de protección social radica en cómo conseguir que el aumento de la productividad derivado de los avances tecnológicos y científicos, la digitalización y el avance de la inteligencia artificial, reviertan en apuntalar los sistemas públicos de aseguramiento contra los riesgos sociales. En todo caso, la creación de empleo de calidad y conseguir incorporar al trabajo al mayor volumen de población posible (incluyendo personas desempleadas, jóvenes, mujeres inactivas, personas de más edad e inmigrantes)

*Transformaciones
en el mundo del trabajo
y digitalización: impacto
en la protección social*

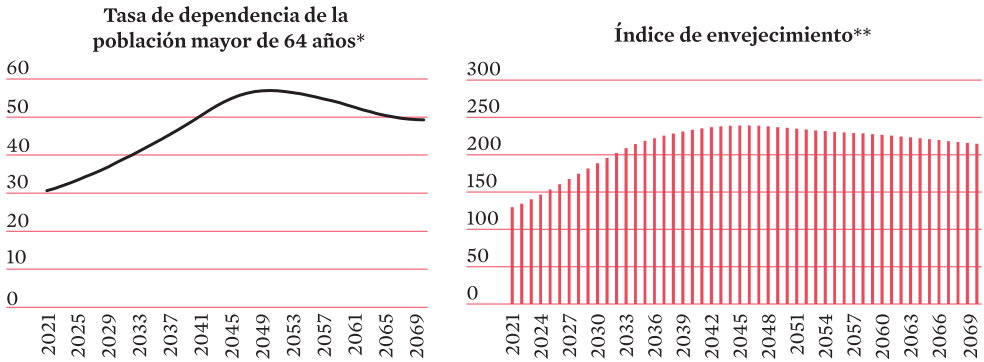
CUADRO III-11. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS, 2016-2070

(En porcentaje sobre total de población)

Edad en años	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
65 y más	21,5	24,0	26,5	28,8	30,9	31,4	31,0	30,1	29,1	28,6
70 y más	15,6	17,3	19,4	21,4	23,4	25,0	25,3	24,6	23,5	22,5
80 y más	6,5	7,4	8,1	9,1	10,4	11,6	12,6	13,5	13,3	12,4
90 y más	1,5	1,6	1,9	2,3	2,6	3,1	3,6	4,1	4,5	4,8

Fuente: INE, Proyecciones de población 2020-2070 a 22 de septiembre de 2020.

GRÁFICO III-48. ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO Y TASA DE DEPENDENCIA DE MAYORES DE 64 AÑOS, 2021-2069



* Tasa de dependencia de la población >64 años: cociente entre la población mayor de 64 años y la población de 16 a 64 años a 1 de enero de cada año, expresado en tanto por 100.

** Índice de envejecimiento: porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años a 1 de enero de un año concreto.

Fuente: INE, Indicadores de Crecimiento y Estructura de la Población INE.

continúan siendo objetivos irrenunciables para el sostenimiento de los sistemas públicos de Seguridad Social, en tanto se resuelvan los debates sobre posibles nuevas formas complementarias de financiación¹⁶⁴.

Por otra parte, desde la perspectiva del alcance y la suficiencia de la protección social, es preciso seguir avanzando en explorar opciones de adaptación de la legislación a la cambiante naturaleza del trabajo y abordar las brechas en la protección social que están surgiendo al calor de la proliferación de las distintas formas de empleo atípicas¹⁶⁵. En esta dirección, supone un importante avance el acuerdo alcanzado en marzo de 2021 entre Gobierno e interlocutores sociales sobre la regulación de las relaciones laborales de las personas trabajadoras dedicadas al reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía a través de plataformas digitales.

La protección social se enfrenta al agravamiento de las brechas y los desafíos sociales y el surgimiento de otros nuevos de carácter multidimensional que pueden poner en riesgo la cohesión social. El potencial impacto de la actual pandemia por COVID-19 ha superado con creces al de la última recesión, con una mucho más pronunciada caída del PIB¹⁶⁶. La pandemia está visibilizando el gradiente social de la enfermedad y multiplicando las brechas de carácter sociolaboral (ocupaciones que pueden ser desempeñadas a distancia frente a las que no; sectores más y menos vulnerables

*La desigualdad
y las brechas emergentes
en tiempos del
coronavirus*

164 La revisión del Pacto de Toledo 2020 se abre precisamente a esta cuestión en su nueva Recomendación número 19 bis. sobre «Seguridad Social y economía digitalizada».

165 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

166 Véase capítulo I de esta Memoria.

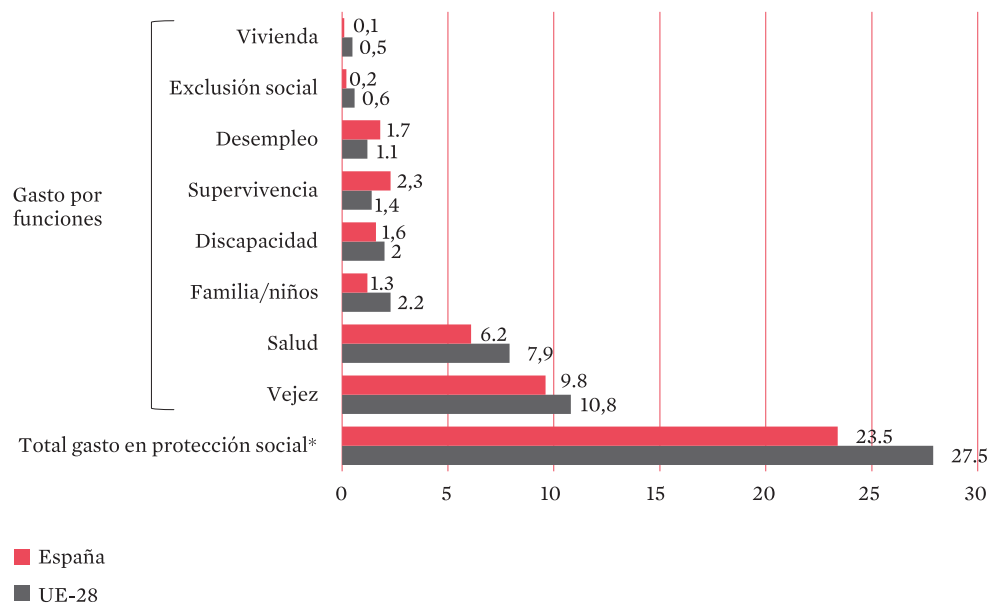
a las restricciones a la movilidad, etc.), recrudesciendo la brecha digital y educativa en función del origen socioeconómico de los niños; visibilizando las desigualdades residenciales; profundizando en la brecha de género así como en la desfavorable situación socioeconómica de las personas de origen migrante.

De ahí la necesidad de rápida adaptación y respuesta de los dispositivos sociales preexistentes y de improvisar otros nuevos que refuercen la resiliencia de los hogares, pues su eficacia será determinante de las posibilidades de una recuperación lo más pronta y duradera posible.

En términos comparados y a pesar de los avances en los últimos años, según la metodología ESSPROS (Eurostat), el gasto social en España (23,5 por 100 del PIB), se mantiene por debajo de la media de la UE-28 (27,5 por 100 del PIB). En prácticamente todas las funciones, incluyendo sanidad y vejez (pensiones), el esfuerzo de gasto en España viene siendo tradicionalmente inferior a la media, a excepción del desempleo y la viudedad. En 2018, seguían siendo particularmente marcadas las diferencias en materia de familia y niños y, aún más, en el caso de vivienda social y exclusión social, con un esfuerzo de gasto muy residual (gráfico III-49).

*Esfuerzo de gasto
en protección social
e inclusión social:
un nuevo escenario*

GRÁFICO III-49. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y POR FUNCIONES. ESPAÑA Y UE-28, 2018
(En porcentaje del PIB)



* Incluye gastos de administración además del gasto en las distintas funciones.
Fuente: Eurostat (ESSPROS).

CUADRO III-12. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL, 2015-2019 (P)

	2015	2016	2017	2018	2019(P)	2019/2015
Divisiones funcionales	Millones de euros					Var. %
Salud	66.489	67.724	69.312	72.157	75.803	14,0
Protección social	185.080	189.239	193.711	203.328	216.334	16,9
Enfermedad e incapacidad	25.600	26.669	27.813	29.367	31.252	22,1
Edad avanzada	98.893	102.571	106.646	112.634	118.674	20,0
Supérstites	25.268	25.546	25.844	26.736	28.265	11,9
Familia e hijos	7.567	8.287	8.865	9.979	11.662	54,1
Desempleo	22.563	20.459	18.746	18.646	20.108	-10,9
Vivienda	362	325	334	240	283	-21,8
Exclusión social	3.022	3.503	3.880	4.094	4.441	47,0
Protección social n.c.o.p.	1.805	1.879	1.583	1.632	1.648	-8,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2015-2019(P).

La protección social representaba en 2019 alrededor del 40 por 100 del total del gasto de las Administraciones públicas, habiendo avanzado entre 2015 y 2019 un 16,9 por 100¹⁶⁷. Más de la mitad del gasto en protección social (55 por 100) se dedica a la función «Edad avanzada», copando las pensiones de jubilación el 93 por 100 de esta partida, que ha aumentado un 20 por 100 desde 2015. Ello da una idea de la importancia del impacto del envejecimiento en el sistema de protección social, al que se suma en relevancia desde esta perspectiva la atención sanitaria («Salud» en metodología COFOG), la segunda partida del gasto social más importante fuertemente asociada también al factor edad (cuadro III-12).

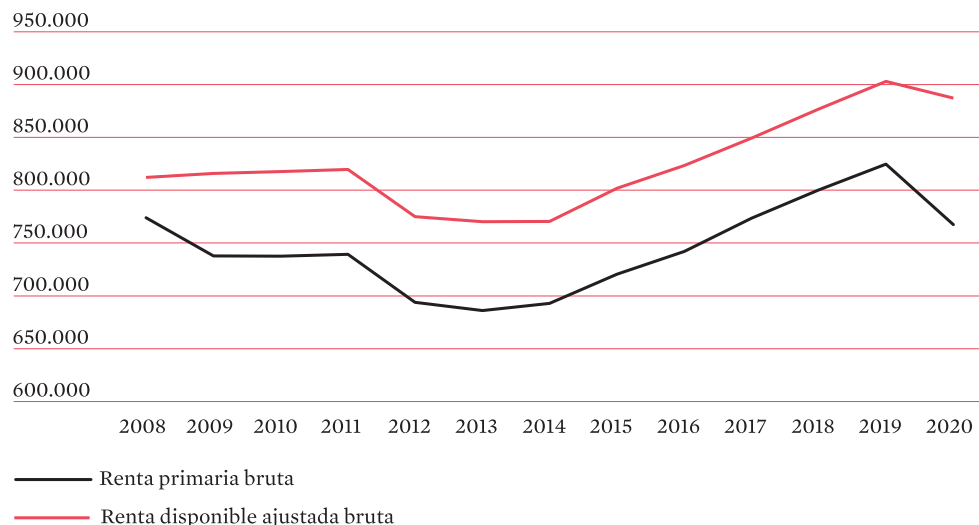
Aunque aún no se dispone de datos desagregados funcionalmente sobre la evolución del gasto social en 2020, el esfuerzo de medidas de carácter extraordinario para hacer frente a la grave situación social ha supuesto un coste adicional a las cuentas públicas en 2020 de 44.907 millones de euros¹⁶⁸. En conjunto, casi nueve de cada diez euros del incremento del gasto público registrado en 2020 (53.070 millones), excluida la ayuda financiera, se ha dedicado a medidas dirigidas específicamente a proteger las rentas de las personas trabajadoras, autónomas y del tejido productivo en el contexto de la pandemia.

El esfuerzo de gasto en protección social amortiguó en gran medida la merma de ingresos de los hogares

167 El avance del PIB de la economía fue del 15,5 por 100.

168 Ministerio de Hacienda, Contabilidad nacional, Cierre de 2020. Esta cifra se corresponde con el gasto consolidado derivado de la pandemia por COVID-19 relativo a medidas aprobadas específicamente para amortiguarlos efectos económicos de la pandemia (refuerzo sanitario y educativo, ERTE, ceses de actividad, incapacidad temporal, etc.).

GRÁFICO III-50. RENTA DE LOS HOGARES ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, 2008-2020
(Millones de euros)



Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

Aún no es posible cifrar la eficacia del impacto del enorme esfuerzo en protección social desplegado en 2020 en términos de amortiguación o reducción del riesgo de pobreza¹⁶⁹. Aun así, para dar una idea acerca del mismo, baste comparar la renta de los hogares en 2020 antes y después de las transferencias del sector público. Así, frente a una caída de los ingresos brutos de los hogares del 7 por 100¹⁷⁰, una vez tenidas en cuenta las prestaciones sociales de carácter económico, la disminución es del 3,3 por 100. Si además se considera el efecto de las prestaciones sociales en especie (fundamentalmente copadas por sanidad y educación), la pérdida se reduce al 1,7 por 100. Esta atenuación de la caída de las rentas por efecto de las transferencias sociales, superior a la registrada en anteriores crisis (gráfico III-50), pone de manifiesto la especial relevancia que en esta ocasión ha tenido la intervención del sector público en el sostenimiento de las rentas de los hogares¹⁷¹.

Las consecuencias sociales de la pandemia suponen un desafío para la protección social y las políticas de inclusión social, pues el imprescindible recurso a los estabilizadores

169 En 2022, el INE publicará los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2021, realizada sobre las rentas del año 2020

170 Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

171 En el mismo sentido, téngase en cuenta que la masa salarial descendió un 8,7 por 100 respecto a 2019, alcanzando un valor total de 339.000 millones de euros, la cifra más baja en los últimos trece años. En contraste, las prestaciones sociales registran un valor total de 245.000 millones de euros, la cifra más elevada en las últimas dos décadas, llegando a representar hasta un 34,8 por 100 de la renta disponible neta de los hogares (la participación más alta en los últimos veinte años) (INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales).

automáticos de la economía conlleva redoblar los esfuerzos en protección por desempleo y otros mecanismos de sustitución de rentas o de garantía de ingresos mínimos. Al mismo tiempo, el sistema sanitario y de atención a la dependencia¹⁷² se han visto sometidos a una prueba de estrés sin precedentes, requiriendo desembolsos extraordinarios y sacando a relucir importantes carencias previas. Y las brechas en el campo de la desigualdad que surgen o se agudizan al calor de la pandemia, en un terreno abonado por una situación previa ya desfavorable, aconsejan no descuidar el terreno de las políticas de inclusión social e igualdad en perspectiva de género¹⁷³ para que la recuperación sea socialmente sostenible en los términos de la agenda 2030.

En suma, el coronavirus ha traído a primer plano la importancia de dimensiones de la protección social destinadas a jugar un papel más relevante en los próximos tiempos. Sin disputarle el protagonismo a las pensiones, foco tradicional de los principales debates en torno a la suficiencia y la sostenibilidad, es evidente la amplitud del abanico de necesidades sociales en el escenario de la pandemia y sus consecuencias. Descartando que unas políticas sociales entren en liza con otras, parece razonable pensar en reordenar prioridades y aumentar los recursos en este ámbito, considerando los enormes desafíos que se le plantean al sistema de protección social en su conjunto. Unos desafíos que van a requerir sin duda avances muy significativos en el terreno de la gobernanza, así como de la cooperación territorial y sectorial, con un lugar destacado para el diálogo social.

2.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

2.2.1. Un año intenso en iniciativas y reformas

A comienzos de 2020, ante la necesidad de seguir garantizando la sostenibilidad, adecuación, modernización y suficiencia del sistema de Seguridad Social, lograr un acuerdo del mayor alcance posible en torno a los siguientes pasos más apropiados para conseguirlo era ya apremiante. Hay que tener en cuenta que la renovación del Pacto de Toledo, la hoja de ruta con las medidas a adoptar en los próximos años a tal fin, llevaba haciéndose esperar desde hacía casi diez años¹⁷⁴.

Aunque el espectro de cuestiones necesitadas de revisión era amplio, algunas de ellas requerían ser abordadas cuanto antes, como la recuperación del consenso sobre la fórmula de revalorización de las pensiones, truncado a partir de la Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. No en vano, una de las primeras actuaciones del

172 Véase Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

173 Véase el apartado 2.6, *Inclusión social e igualdad de oportunidades*.

174 Véase Recomendaciones de la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011.

nuevo Gobierno fue la aprobación del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social para el año 2020. El Real Decreto-ley contemplaba así nuevamente una revalorización de las pensiones y otras prestaciones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva y no contributiva, así como de Clases Pasivas del Estado, del 0,9 por 100 y se incluye la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, en caso de que la inflación en 2020 sea superior al incremento previsto del 0,9 por 100.

Con la constitución de la Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo en el mes de febrero se renovaban las expectativas

*COVID-19: una
disrupción y un reto
sin precedentes
para la Seguridad Social*

de alcanzar el consenso que no se pudo lograr, a pesar de lo avanzado de los trabajos, en vísperas de la convocatoria de elecciones generales y disolución de las Cortes en marzo de 2019. Sin embargo, la irrupción de la pandemia por COVID-19 dio al traste con todos los planes y supuso, también en el ámbito de la Seguridad Social, una disrupción

sin precedentes copando a partir de entonces el grueso de las iniciativas que se sucedieron en este ámbito, en un intento desde el sistema de apoyar a los hogares y la supervivencia del tejido productivo, paliando las consecuencias sociales más graves de la crisis sanitaria.

Finalizado el primer estado de alarma aprobado por Real Decreto 463/2020 que, tras ser prorrogado en seis ocasiones se extendió desde el 11 de marzo al 21 de junio, pronto se pudo comprobar que la denominada transición a la Nueva Normalidad¹⁷⁵ se iba a caracterizar por la persistencia de los efectos de una crisis sanitaria que, a pesar del marcado descenso de los contagios registrado a comienzos del verano, nunca pudo darse por terminada, recrudeciéndose ya antes del otoño y habiendo atravesado hasta el primer trimestre de 2021 tres oleadas sucesivas. La heterogeneidad de la incidencia del virus marcó el carácter no homogéneo de la recuperación económica, de modo que las restricciones de actividad por razones sanitarias así como su variabilidad territorial y en el tiempo conllevaron la necesidad de prorrogar las medidas adoptadas en la primera fase del estado de alarma, su adaptación y apertura a las necesidades derivadas del impacto de la segunda oleada del virus. Se daba continuidad así, en la segunda mitad del año, a medidas contempladas con carácter coyuntural y extraordinario en la primera parte del mismo¹⁷⁶ que han contribuido a contener parte de las consecuencias sociales más extremas de la interrupción o el descenso de la actividad económica, si bien desde el punto de vista de la Seguridad Social han añadido tensión a las cuentas del sistema, como se verá en el siguiente apartado.

175 Véase «Plan para la Transición a la Nueva Normalidad», publicado el 28 de abril de 2020.

176 Véase Memoria CES 2019.

RECUADRO III-16. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS
(Desde el 10 marzo de 2020 a 2 de febrero de 2021)

Área	Medida	Norma
Acción protectora		
Incapacidad temporal	Consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19.	1
	Equiparación del personal del mutualismo administrativo al Régimen General de Seguridad Social, en cuanto a la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio como consecuencia del COVID-19.	2
	Reconocimiento en situación excepcional de confinamiento total para trabajadores de servicios esenciales obligados a desplazarse, que no puedan teletrabajar, les haya sido denegado el desplazamiento.	4
	Presunción de contagio en el puesto de trabajo a las personas que realizan su actividad laboral en centros sanitarios y socio-sanitarios por haber estado expuestos a ese riesgo específico durante la prestación de servicios y reconocimiento del accidente de trabajo para las personas afectadas por esta enfermedad en sus centros de trabajo.	7
	Consideración como enfermedad profesional de las prestaciones causadas por el COVID-19 a los profesionales de la salud.	14
Protección por desempleo-ERTE*	Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de ERTE.	3
	Prórroga hasta el 31 de enero de 2021 de las medidas de protección vinculadas a los ERTE.	11
	Prórroga ERTE hasta el 31 de mayo de 2021 y nuevas posibilidades de acceso.	13
Cese de actividad**	Prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia o autónomos.	3
	Introducción de nuevos supuestos para el derecho.	11
	Prórroga hasta el 31 de mayo e introducción nuevos supuestos.	13
	Trabajadores autónomos: flexibilización requisitos de prueba de reducción de la actividad.	14
Subsidios extraordinarios temporales**	Subsidio para personas afiliadas al Subsistema de Hogar del Régimen General afectadas por el cese o reducción de actividad.	4
	Subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales, con contrato finalizado de manera involuntaria a partir del 15 de marzo de 2020 y que no tuviesen derecho a prestación.	4
	Nuevos subsidios temporales por desempleo, prórrogas de los ya existentes o habilitación para el acceso a la prestación por desempleo a diversos colectivos, entre ellos, los técnicos y auxiliares del sector de la cultura, hasta el 31 de enero de 2021.	12
IMV***	Creación del ingreso mínimo vital (IMV).	8
	Regula comunicación de información entre órganos competentes de las distintas Administraciones para facilitar la gestión y control de la prestación.	10
	Modifica prestaciones familiares de la Seguridad Social no contributivas tras creación IMV.	11
	Modificaciones IMV ((límite de titulares, unidad de convivencia, mediadores sociales).	14

RECUADRO III-16. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS*(continuación)*

(Desde el 10 marzo de 2020 a 2 de febrero de 2021)

Área	Medida	Norma
Acción protectora		
Compatibilidad de prestaciones	De la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de los profesionales sanitarios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.	4
	Del subsidio por cuidado menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave con la prestación por desempleo o cese de actividad durante la permanencia del estado de alarma.	4
	Posibilidad reincorporación voluntaria sanitarios jubilados al SNS.	14
Complemento brecha de género pensiones	Reconfiguración del complemento para reducir la brecha de género en pensiones, que sustituye al complemento de maternidad por aportación demográfica a la Seguridad Social.	14
Previsión social complementaria	Disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.	4
Apoyo a las empresas para el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social*		
	Bonificaciones empresas encuadradas en sector turístico, comercio y hostelería.	2, 10
	Medidas extraordinarias de exoneración de cotizaciones empresariales-ERTE.	3, 6, 9, 11
Cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social*		
	Habilitación a la Seguridad Social para conceder moratorias de seis meses, sin interés, para el pago de las cotizaciones sociales a empresas y autónomos.	4
	Aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social al 0,5 por 100 de interés.	4
	Posibilidad de aplazamiento sin cargo a los trabajadores autónomos que accedan a la prestación por cese de actividad, de la cuota de la Seguridad Social de marzo por los días que hayan trabajado.	4
	Prórroga hasta el 31 de enero de 2021 de las medidas excepcionales en materia de Seguridad Social en favor de los trabajadores autónomos: exención en la cotización y prestación especial por cese de actividad, con introducción de nuevos supuestos en este último caso.	11
Mejora de la gestión, encuadramiento y control		
	Trabajadores autónomos que no hubieran optado por alguna mutua colaboradora en el plazo que tenían hasta junio de 2019: posibilidad de optar por una mutua al tiempo de solicitar el cese.	5
	Refuerzo de los mecanismos de control y sanción para evitar comportamientos fraudulentos en la percepción de las prestaciones.	5
	Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos: reforma en los requisitos para la inclusión, prescindiendo de aquellos vinculados a rentas de trabajo.	5
	Ajustes técnicos para facilitar la aplicación de los artículos 17 y 24 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y aspectos presupuestarios de la prestación extraordinaria por cese de actividad. Régimen aplicable a las exoneraciones ERTE vinculados al COVID-19: obligatoriedad suministro de datos por medios electrónicos.	7
	Mutuas se someten al mismo régimen que las entidades de derecho público pertenecientes al sector público estatal en lo relativo al régimen aplicable a la formulación y rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019.	7

RECUADRO III-16. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS
(continuación)

(Desde el 10 marzo de 2020 a 2 de febrero de 2021)

Área	Medida	Norma
Mejora de la gestión, encuadramiento y control		
	Mutuas se someten al mismo régimen que las entidades de derecho público pertenecientes al sector público estatal en lo relativo al régimen aplicable a la formulación y rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019.	7
	Medidas de agilización de la gestión de los ERTE.	12
	Ampliación facultades de la Administración de la Seguridad Social y del SEPE en cesión, comunicación de datos, acceso telemático, autenticación y medidas de agilización de la gestión automatizada de procedimientos de gestión de otras prestaciones.	13

*Para mayor detalle sobre estas medidas y el contexto de diálogo social en que se adoptaron, véase el capítulo II de esta Memoria, apartado 2.3.1, *Panorama normativo laboral*.

** Para mayor detalle sobre estas medidas y su alcance, véase apartado 2.3 de este capítulo sobre *Protección por desempleo*.

*** Véase apartado 2.2.4 de este capítulo, donde se desarrollan sus características.

Notas: (1) Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. (2) Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. (3) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (4) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (5) Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. (6) Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo. (7) Real Decreto-ley 19/2020 de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19. (8) Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. (9) Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial. (10) Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgente para apoyar la reactivación económica y el empleo. (11) Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. (12) Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural. (13) Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. (14) Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

Fuente: elaboración propia.

Se trata de una batería de iniciativas de apoyo por parte de la Seguridad Social a la política social y económica inédita hasta la fecha (recuadro III-16). No existen precedentes de la cantidad, intensidad y la brevedad del lapso temporal en que fueron adoptadas las medidas, especialmente durante el primer estado de alarma, habiéndose introducido además destacadas novedades en el esquema preexistente. En conjunto, cabe distinguir al menos tres bloques diferenciados de medidas para hacer frente a la crisis por COVID-19:

- Medidas dirigidas al mantenimiento del tejido productivo y el empleo, ante la paralización o la reducción de la actividad por efecto de la pandemia, en forma de moratorias, y aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social, exoneraciones y reducciones en las cotizaciones de las empresas, así como de

Apoyo de la Seguridad Social a la política social y económica frente al COVID-19: un esfuerzo inédito

apoyo a las personas trabajadoras autónomas. Característica de las exenciones o exoneraciones de cuotas adoptadas, prorrogadas o modificadas en varias ocasiones hasta la fecha (recuadro III-16) ha sido su vinculación al mantenimiento del empleo, como requisito para su percepción, así como la no afectación de la carrera de cotización de las personas trabajadoras, de modo que se considerarán como periodos de cotización efectiva a efectos de futuras prestaciones.

- Medidas de mejora de la acción protectora, fundamentalmente en forma de mecanismos de sustitución de rentas del trabajo o de garantía de ingresos mínimos. En este ámbito, los mecanismos de apoyo más potentes han sido sin duda la percepción de la ayuda económica vinculada a los ERTE y la creación de una prestación extraordinaria por cese de actividad en el caso de las personas trabajadoras autónomas¹⁷⁷. En cuanto al volumen de personas afectadas, destaca asimismo la extensión del derecho a la prestación de incapacidad temporal (IT) a las personas trabajadoras tanto contagiadas como en periodo de aislamiento por sospecha de contagio, así como su consideración como situación asimilada a accidente de trabajo. El hecho de reconocer la IT con carácter preventivo y con finalidad de salud pública (evitar la propagación del virus), durante un periodo de observación sin que se haya constatado la existencia de una patología, constituye una innovación reseñable en el esquema de prestaciones de la Seguridad Social de la que se han beneficiado 3,7 millones de personas en 2020.

La creación del IMV ha sido quizá la innovación de carácter estructural más importante y, a la vez, una de las medidas de Seguridad Social con mayor resonancia a lo largo del año. Como se verá más adelante, aunque su creación no responde en puridad a la respuesta del sistema frente al COVID, pues se trataba de una medida prevista desde el comienzo de la legislatura, su desarrollo se aceleró con la llegada de la pandemia y el preocupante contexto de aumento de situaciones de precariedad económica extrema.

Otras ayudas implantadas destacan más por la novedad que suponen que por su alcance y duración efectiva. Es el caso del subsidio para personas afiliadas al Subsistema de hogar; el subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales cuyo contrato hubiese finalizado de manera involuntaria a partir del 15 de marzo de 2020 y que no tuviesen derecho a prestación o los nuevos subsidios temporales para colectivos específicos, como los del sector de la cultura.

- Otras medidas hacen hincapié en aspectos de mejora de la gestión, entre las que cabe destacar la ampliación de las facultades de la Administración de la Seguridad Social y del SEPE en materia de cesión, comunicación de datos, acceso telemático y suministro de información (p.ej., historias clínicas), autenticación de los

177 Véase apartado 2.3 de este capítulo, dedicado a la protección por desempleo y cese de actividad, donde se desarrollará con mayor detalle el alcance y características de estas prestaciones.

interesados y medidas de agilización de la gestión automatizada de procedimientos de gestión, tanto de protección por desempleo como de otras prestaciones de Seguridad Social (Real Decreto-ley 2/2021).

Lamentablemente, pese al ingente esfuerzo desplegado por las entidades para hacer frente a una situación inédita y gestionar los procedimientos derivados de las nuevas medidas anteriormente expuestas, las dificultades técnicas para su implantación, la escasez de recursos humanos para resolver los expedientes así como la complejidad de la regulación y del proceso de tramitación han dado como resultado importantes retrasos en el acceso a las ayudas. Es evidente que la digitalización de los procesos por sí sola no basta para agilizar el acceso de la ciudadanía a las prestaciones y ayudas a que tienen derecho, requiriéndose mayores esfuerzos para simplificar y modernizar los propios procedimientos, eliminando trámites innecesarios.

Mención aparte merece la introducción del nuevo complemento contra la brecha de género en las pensiones contributivas. En este caso no se trata propiamente de una medida dirigida a apoyar la superación de la crisis social por la pandemia, sino que responde al cumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁷⁸, que establecía el carácter discriminatorio para los progenitores masculinos del suplemento introducido por la Ley 48/2015 para las mujeres que hubieran sido madres. El nuevo complemento sustituye por tanto al complemento por maternidad contemplado en el artículo 60 de Ley general de Seguridad Social, revistiendo características diferenciadas (recuadro III-17) y se vincula directamente a la superación de la brecha de género en pensiones, pues se mantendrá en vigor hasta que esta baje del 5 por 100.

*Contra la brecha
de género en pensiones:
nuevo complemento*

Veinticinco años después de la aprobación del Pacto de Toledo, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo el 19 de noviembre de 2020, tras el acuerdo finalmente alcanzado en el seno de la Comisión parlamentaria encargada. Transcurridos casi diez desde su última renovación, era urgente alcanzar un consenso que infundiera confianza y certidumbre en torno al futuro marco de actualización de las pensiones, los elementos que han de garantizar la sostenibilidad del sistema y las reformas necesarias para adecuarlo y modernizarlo, en atención a los cambios experimentados en la sociedad y en el mundo del trabajo.

*La renovación del Pacto
de Toledo*

El Informe sigue el esquema de los anteriores y, tras recordar los antecedentes del propio Pacto, la evolución del sistema de pensiones, las orientaciones comunitarias sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones así como la evolución demográfica

178 STJCE de 12 de diciembre de 2019, asunto WA.

RECUADRO III-17. NUEVO COMPLEMENTO CONTRA LA BRECHA DE GÉNERO EN PENSIONES

El beneficiario podrá ser el padre si acredita un perjuicio en su carrera profesional vinculado al nacimiento del hijo o hija.

Se abonará a partir del primer hijo, y no del segundo como el actual complemento de maternidad.

La compensación será una cuantía fija de 378 euros anuales por cada hijo a partir del primero (hasta un máximo de cuatro) a diferencia del anterior complemento, que consistía en un porcentaje sobre la cuantía inicial de la pensión en función del número de hijos (5 por 100, en el caso de 2 hijos; 10 por 100 en el caso de 3 hijos o 15 por 100 en el caso de 4 o más hijos).

Incluye todas las formas de jubilación a excepción de la parcial, incluyendo la jubilación anticipada voluntaria.

prevista para España, da paso a sus veintidós Recomendaciones, a las que sigue un resumen de las mismas y un Anexo Estadístico.

Como punto de partida, en una consideración preliminar, el documento pone en valor el consenso como elemento político indispensable para adoptar los criterios necesarios para asegurar un equilibrio razonable entre sostenibilidad financiera y adecuación de las pensiones, al tiempo que subraya el papel del sistema de Seguridad Social, como instrumento esencial de vertebración, integración y cohesión social. A esta reivindicación del sistema da continuidad la Recomendación 0, bajo la rúbrica de «Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones», que reafirma los principios de universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia en que se basa la acción protectora de la Seguridad Social en sus modalidades contributiva y no contributiva. Se refrenda sin fisuras, asimismo, el sistema de reparto y la solidaridad inter e intrageneracional. Unido a lo anterior, se introduce una reflexión preventiva frente a eventuales parcelaciones del sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, en función del origen de la necesidad a proteger¹⁷⁹.

Como contenido esencial de esta renovación del Pacto de Toledo hay que destacar la reanudación del consenso en torno a la actualización periódica de las pensiones y

Vuelta al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones con arreglo al IPC

el mantenimiento de su poder adquisitivo alrededor del referente de la evolución del IPC, como había venido siendo la norma entre 1990 y 2013, hasta la aprobación de la Ley 23/2013. Asimismo, resulta especialmente novedosa la profundización que realiza el Informe en el objetivo de

179 Reflexión presumiblemente dedicada a las propuestas surgidas recurrentemente en el sentido de modificar las pensiones de viudedad en esa dirección, por lo que esta advertencia debe ser interpretada mediante su lectura conjunta con la recomendación número 13, dedicada a las pensiones de viudedad y orfandad, donde se reafirma también su carácter contributivo.

consolidación del principio de separación de las fuentes de financiación (Recomendación 1), estableciendo, además, que el Estado deberá asumir los denominados «gastos impropios» que hasta ahora venían siendo financiados con cargo a cotizaciones sociales con el objetivo de acabar con el déficit financiero de la Seguridad Social y con la política de préstamos del sistema en el horizonte máximo de 2023¹⁸⁰. Esta idea, asumida ya por el Gobierno desde comienzos de esta legislatura e introducida en el Plan de Reformas 2020 presentado por España en Bruselas, se concreta en las siguientes prestaciones, políticas o partidas que deben contar con una financiación tributaria: las reducciones en la cotización para el acceso o mantenimiento en el empleo de determinados colectivos; las prestaciones «asistenciales» (no contributivas) de la protección por desempleo; las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación; tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación; las prestaciones relacionadas con el nacimiento y cuidado del menor así como el complemento por maternidad de las pensiones contributivas de Seguridad Social y los incrementos en la base reguladora de la pensión que perciben las personas viudas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni rentas¹⁸¹.

También habrá que prestar atención al desarrollo de la quinta Recomendación, sobre adecuación de las bases y periodos de cotización. La Comisión apuesta por el mantenimiento del periodo mínimo de cotización de 15 años para el acceso a la pensión de jubilación mientras que, respecto de las demás prestaciones, dicho periodo deberá adaptarse a las especificidades de cada modalidad. Defiende asimismo la preservación y mejora de las pensiones mínimas, con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización. La progresiva ampliación de 15 a 25 años del periodo usado para el cálculo de la base reguladora de las pensiones culmina en 2022, lo que supuso un reforzamiento de la contributividad del sistema, como reconoce la Comisión, si bien acuerda evaluar, a la mayor brevedad posible, su impacto en función del tipo de carrera profesional, contemplando en ese marco otras medidas como la facultad de elección de los años más favorables en la determinación de la base reguladora de la pensión (solución interesante en supuestos de reducción significativa de bases de cotización durante largo tiempo, como ocurre con las personas en paro de larga duración). Esta evaluación debe contemplar las consecuencias negativas de dicha ampliación en la brecha de género en pensiones, y dirigirse a paliarla. Asimismo, subrayando la necesidad de mayor

*Hacia una mayor
adecuación de las bases
y periodos de cotización*

180 Según los cálculos del Gobierno presentados en comparecencia ante la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo el 9 de septiembre de 2020, el déficit de la Seguridad Social previsto para 2023 se situaría en el 1,4 por 100 del PIB (20.185 millones de euros) mientras los gastos indiscutiblemente impropios significarían el 1,6 por 100 del PIB (22.871 millones de euros).

181 La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 contempla nuevas partidas para la financiación de algunas de estas prestaciones.

adecuación entre los rendimientos y las cotizaciones de las personas trabajadoras, se emplaza a adecuar en esa dirección la cotización del RETA, en el marco del diálogo social. La Comisión aboga, por último, en esta recomendación, por establecer legalmente de forma clara y estable la relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima, que debe guardar el necesario equilibrio teniendo en cuenta la contributividad del sistema.

Sobre el esquema de las anteriores recomendaciones, destaca la introducción de dos nuevas que de alguna manera obedecen a la necesidad de adaptar el sistema a

Apertura de la Seguridad Social a nuevas realidades: atraer a la juventud y adaptación a la digitalización

determinadas transformaciones sociales y en el mundo del trabajo. Así, por una parte, se añade una nueva Recomendación 17 bis dedicada a la Juventud y la Seguridad Social. Se trata de afianzar el pacto generacional, reforzar la confianza en el sistema y evitar el descrédito que sufre el sistema de Seguridad Social entre la juventud. El informe propone aquí una serie de medidas¹⁸², como el impulso de políticas que faciliten la transición del sistema edu-

cativo al mercado de trabajo, una mejora del marco de las relaciones laborales, la mejora de la protección social de los becarios y un mayor control de los abusos en este ámbito a través de las actividades inspectoras.

Asimismo, se introduce una nueva Recomendación 19 bis sobre Seguridad Social y Economía Digitalizada que responde al imparable proceso de digitalización de la economía, el desarrollo de la inteligencia artificial y el surgimiento de la economía de plataformas digitales y sus consecuencias ante nuevas formas de empleo¹⁸³. Se aboga así por la necesidad de llevar a cabo las adaptaciones normativas conducentes a favorecer la inclusión dentro del sistema de las actividades desarrolladas a través de plataformas digitales; luchar contra la figura del falso autónomo, redefinir la centralidad del trabajo garantizando unas condiciones laborales o de actividad, dignas y suficientes, así como reforzar los mecanismos no contributivos para compensar el riesgo de inestabilidad de las carreras profesionales. La Comisión alerta sobre la necesidad de corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy distinto al de las últimas décadas del siglo xx. Se trata de encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social,

más allá de las cotizaciones sociales.

Otras novedades del acuerdo de la Comisión del Pacto de Toledo

Mención específica merece la Recomendación 16 sobre Sistemas complementarios, que se analizará más adelante en el contexto de la evolución de la previsión

182 En línea con algunas de las que propuso el CES en su Informe 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

183 Al respecto, véanse Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*; Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo* e Informe 1/2021, *La digitalización de la economía. Actualización del Informe 3/2017*.

RECUADRO III-18. RECOMENDACIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO¹⁸⁴

Recomendación 0: Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones

Compromiso de mantenimiento del sistema de reparto y principios de solidaridad inter e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública.

Recom. 1: Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero

Las cotizaciones sociales deben financiar exclusivamente prestaciones contributivas y las no contributivas mediante aportaciones del Estado. Asunción por el Estado de «gastos impropios». Resolución de los problemas de contabilidad derivados de los préstamos concedidos en su día por el Estado a la Seguridad Social.

Recomendación 2: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones

Mantenimiento del poder adquisitivo mediante la revalorización anual de sus pensiones en base al IPC real, y su garantía por Ley. Las subidas por encima del IPC no serán sufragadas con recursos de la Seguridad Social.

Recomendación 3: Fondo de Reserva

Dirigido solo a desequilibrios coyunturales entre ingresos y gastos. Los excedentes de las cotizaciones, cuando se produzcan y sin límite, deberán incorporarse al Fondo. Su disposición debe ajustarse al pago de prestaciones contributivas. Establecer un remanente mínimo sujeto a regla endurecida de disponibilidad.

Recomendación 4: Integración y convergencia de regímenes

Convergencia a dos únicos regímenes: por cuenta ajena y por cuenta propia. Avanzar hacia la plena equiparación de derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General. Aproximación de las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales.

Recomendación 5: Adecuación de las bases y periodos de cotización

Evaluar la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora y del periodo cotizado para una pensión del 100 por 100 de la base reguladora. Mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas. Adecuar bases y e ingresos reales. Establecer legalmente la relación en equilibrio entre bases máximas y pensión máxima.

Recomendación 6: Incentivos al empleo

Tratamiento preferente a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, víctimas de violencia de género; parados de larga duración, jóvenes. Incentivar el mantenimiento de personas de 55 o más años.

Recomendación 7: Modernización e información al ciudadano

Dar cumplimiento a las obligaciones de información de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión.

184 Aprobado por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 27 de octubre de 2020.

RECUADRO III-18. RECOMENDACIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO (*continuación*)

Recomendación 8: Gestión del sistema

Creación de una agencia para la gestión integrada de funciones de afiliación, recaudatorias y gestión de prestaciones. Recuperar y renovar la plantilla de personal. Mayor coordinación con sistemas asistenciales autonómicos. Mejorar las políticas de aplazamiento y fraccionamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social.

Recomendación 9: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

Completar proceso de modernización y transparencia en su funcionamiento. Más margen de flexibilidad en el uso de sus recursos, compatible con un estricto control por la Seguridad Social. Mejorar la utilización de sus recursos.

Recomendación 10: Lucha contra el fraude

Favorecer el cruce de información entre bases de datos de las Administraciones públicas y reforzar los medios de la Inspección de Trabajo y régimen sancionador a las empresas que no cumplan con sus obligaciones de Seguridad Social.

Recomendación 11: Contributividad

Preservar y reforzar el principio de contributividad sin menoscabo de la solidaridad generacional, sectorial, territorial y en perspectiva de género. Arbitrar medidas que salvaguarden la proporcionalidad.

Recomendación 12: Edad de jubilación

Fomentar la permanencia de los trabajadores en activo y atender a las situaciones de vulnerabilidad que pueda generar en algunos colectivos. Estudiar el efecto de los coeficientes reductores en la anticipada.

Recomendación 13: Prestaciones de Viudedad y Orfandad

Reformulación de las prestaciones por muerte y supervivencia, manteniendo su carácter contributivo.

Recomendación 14 (Tratamiento fiscal de las pensiones) Suprimida.

Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia

Respecto a la suficiencia, debe fijarse una referencia adecuada, que podría ser la tasa de sustitución, y establecer como ámbito territorial de medición comparada, los países más avanzados de la Unión Europea.

Recomendación 16: Sistemas Complementarios

Impulsar planes de pensiones de empleo. En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente.

Recomendación 17: Mujeres y Seguridad Social

Equiparación de la cobertura por pensiones entre mujeres y hombres, y potenciar la corresponsabilidad.

Recomendación 17 bis: Juventud y Seguridad Social

Es preciso que los jóvenes recuperen la confianza en el sistema de la Seguridad Social.

Recomendación 18: Personas con discapacidad

Favorecer el acceso al empleo y permitir la compatibilidad entre trabajo y pensión por IP. Mejorar la cobertura de prestaciones familiares; corregir la problemática en el acceso anticipado a la jubilación y prestación por nacimiento y cuidado del menor. Mayor convergencia en este ámbito del Régimen de Clases Pasivas y General.

RECUADRO III-18. RECOMENDACIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO (*continuación*)

Recomendación 19: Trabajadores migrantes

Apoyar la inmigración legal para satisfacer la demanda del mercado laboral. La Seguridad Social debe contribuir facilitando la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema.

Recomendación 19 bis: Seguridad Social y economía digitalizada

Actuar frente a realidades relacionadas con las características de las actividades que se desarrollan a través de plataformas digitales, como la economía informal, los falsos autónomos y la infracotización.

Recomendación 20: Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto

El Gobierno debe comparecer anualmente ante la Comisión para informar de la situación de la Seguridad Social en relación con el cumplimiento de las recomendaciones. Tras 5 años, revisión general y nueva evaluación.

social complementaria a lo largo de 2020 y de las nuevas medidas introducidas por la Ley de PGE para 2021¹⁸⁵, que propone, entre otras medidas una reformulación de los planes complementarios de pensiones, impulsando de forma preferente los sistemas de empleo.

Aunque con matices, la mayor parte de las restantes recomendaciones mantienen en esencia sus mismos objetivos (recuadro III-18), que la Comisión se ve obligada a reforzar, en ocasiones, por no haberse cumplido las recomendaciones de la anterior revisión del Pacto, o por tratarse de consideraciones que siguen manteniendo su vigencia. Entre ellas, valga mencionar, sin ánimo de exhaustividad: Recomendación 3, sobre Fondo de Reserva; Recomendación 4, sobre convergencia de regímenes; Recomendación 6, sobre no financiación de los incentivos al empleo con cargo a cotizaciones sociales; Recomendación 7, sobre la información periódica individualizada sobre los futuros derechos de pensión de cada ciudadano, y Recomendación 8, sobre gestión del sistema, en cuanto a la creación de una agencia de Seguridad Social¹⁸⁶).

Como ocurría también con sus informes precedentes, las recomendaciones de esta nueva renovación del Pacto de Toledo difieren entre sí en cuanto a la novedad, profundidad o grado de concreción de sus postulados. El acuerdo ha logrado despejar la principal incertidumbre que se cernía sobre el futuro de las pensiones desde el punto de vista de su adecuación o suficiencia, dando por superado el sistema de la Ley 23/2013 y reforzando la garantía del mantenimiento de su poder adquisitivo conforme a la evolución de los precios, aunque dejando abierta la forma concreta de actualización para un acuerdo posterior. En esta ocasión, las dificultades de un camino

185 Véase el apartado 2.2.4, *Previsión social complementaria*.

186 Ya la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social autorizaba al Gobierno para la creación de dicha Agencia.

especialmente pedregoso a la hora de alcanzar el consenso en el marco de un arco parlamentario más diverso, en el que se cruzaron varios procesos electorales y en medio de una crisis sanitaria y social de una magnitud sin precedentes, se han traducido en un claro continuismo en algunas de las recomendaciones, una cierta proliferación de enunciados de carácter retórico o desiderativo, así como en la ausencia de plazos para la realización de buena parte de los compromisos.

En conjunto, el documento dedica especial atención a las medidas orientadas a la mejora de la acción protectora y su suficiencia. Resultan novedosas las medidas orientadas a reforzar la suficiencia financiera del sistema, centradas en una clasificación de lo que la Comisión considera como gastos «propios e impropios» del sistema. No profundiza mucho más allá, en cambio, en otras medidas relacionadas con el fortalecimiento de la financiación del sistema. Cabe recordar que la Ley 27/2011, en su disposición adicional 11, aludía a la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria del sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo, cuyo estudio se enmarcaba en el ámbito del diálogo social. El Pacto de Toledo de 2020 sitúa esa búsqueda de mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales, vinculada a las consecuencias de la digitalización en el empleo (nueva recomendación 29 bis), apuntando a la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social.

Las recomendaciones del Pacto abren las puertas para nuevas reformas en el terreno de la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de pensiones, una vez culminen los trabajos en el marco del diálogo social, donde podrán tomar forma más concreta los perfiles de algunas propuestas. Así, la mesa de diálogo social sobre pensiones se constituyó el 13 de octubre de 2020, para trabajar en el marco de las nuevas Recomendaciones del Pacto de Toledo y desde entonces viene analizando las propuestas del Gobierno relativas a la revalorización de las pensiones y las modificaciones de las diferentes modalidades de jubilación, la jubilación anticipada y la jubilación forzosa, así como medidas de reforma de la financiación del sistema.

2.2.2. La situación financiera de la Seguridad Social

Los retos en términos de sostenibilidad y suficiencia a los que se enfrenta la Seguridad Social, derivados tanto del envejecimiento de la población, como de la insuficiencia de ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, se vieron intensificados en 2020 con el estallido de la pandemia de COVID-19. Su impacto en la actividad económica y en el empleo, unido al importante despliegue de medidas de protección de rentas de trabajadores asalariados y autónomos, tuvieron un claro reflejo en los Fondos de la Seguridad Social¹⁸⁷, cuyo déficit se incrementó un 87 por 100, hasta alcanzar los 29.685 millones

¹⁸⁷ El déficit del subsector Fondos de la Seguridad Social se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas, que permite la comparación

CUADRO III-13. GASTO DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ASOCIADOS AL COVID-19, 2020

	Millones de euros
Total	29.311
Prestaciones ERTE y demás subsidios COVID	15.549
Prestaciones cese de actividad	3.859
Exoneración de cuotas	7.791
Exoneración de ERTE	5.543
Exoneración de autónomos	2.248
IT COVID	2.112

Fuente: Ministerio de Hacienda.

de euros. En términos de PIB, el aumento fue de 1,4 puntos porcentuales, situándose en un saldo negativo equivalente al 2,65 por 100 del PIB.

Este nivel de déficit se asemeja, de hecho, al gasto asociado a la pandemia (29.311 millones de euros), constituido principalmente por las prestaciones en ERTE y demás subsidios relacionados con el COVID-19, la prestación por cese de actividad para trabajadores autónomos, las exoneraciones de cuotas de la Seguridad Social¹⁸⁸ y la prestación por incapacidad temporal derivada de la asimilación a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento, contagio o confinamiento (cuadro III-13).

Por agentes, el más afectado fue el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que pasó de registrar superávit en 2019, a arrojar un déficit de 14.343 millones de euros (el 1,3 por 100 del PIB) en 2020, debido al aumento del gasto en prestaciones sociales en un 92,1 por 100. El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), por su parte, obtuvo un superávit de 142 millones, en el contexto de la reducción del número de empresas en procedimiento concursal (-14,4 por 100 en 2020); hecho que pondría de relieve la efectividad de las medidas de choque implementadas en 2020 para hacer frente al impacto de la pandemia sobre trabajadores y empresas. Finalmente, el Sistema de la Seguridad Social, a pesar de acusar de manera significativa el impacto de la pandemia sobre sus cuentas, redujo su nivel de déficit un 11,7 por 100, hasta alcanzar 15.484 millones de euros (el 1,4 por 100 del PIB), gracias a la transferencia recibida del Estado por importe de 20.002,6 millones de euros.

homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

188 A efectos de contabilidad nacional, el registro de las exoneraciones de cuotas asociados a los ERTE y a la prestación extraordinaria de cese de actividad de autónomos, así como a las bonificaciones de cuotas en sectores de comercio, turismo y hostelería vinculados a la actividad turística, se registra como gasto por subvenciones, en lugar de como menores ingresos por cotizaciones. Sin embargo, tal y como se verá más adelante, en la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, dichas exoneraciones representan menores ingresos para el sistema de la Seguridad Social.

La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2020

En términos de ejecución presupuestaria¹⁸⁹, el déficit del sistema se situó en 14.980 millones de euros (el 1,3 por 100 del PIB), resultado de un nivel de ingresos no financieros de 164.376 millones de euros y un nivel de gasto de 179.356 millones (cuadro III-14). Tal y como se acaba de señalar, las transferencias del Estado permitieron amortiguar el fuerte deterioro que sobre las cuentas del sistema produjo la pandemia en 2020, a través principalmente de una disminución de los ingresos por cotizaciones sociales derivada tanto de la caída de la afiliación en alta laboral, como, sobre todo, de las exoneraciones en las cuotas de los trabajadores de empresas acogidas a ERTE¹⁹⁰ y de autónomos perceptores de las prestaciones extraordinarias, además de las moratorias en el pago de las cotizaciones. Por otra parte, el nivel de gasto se habría visto incrementado a través, fundamentalmente, de la evolución de las prestaciones por incapacidad temporal a causa del COVID-19 y por las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Los ingresos no financieros del sistema se incrementaron un 12,9 por 100 en 2020, frente al avance del 7,6 por 100 del año anterior, diferencia que se explica principal-

Incremento significativo de los ingresos no financieros gracias a las aportaciones del Estado

mente por el fuerte aumento de las transferencias corrientes, en un 121 por 100 (el 129 por 100 las procedentes del Estado). Sin embargo, los ingresos por cotizaciones sociales, que constituyen la principal partida de ingresos del sistema (con un peso del 73 por 100 sobre el total), cayeron un 3,5 por 100, debido a la reducción de las cotizaciones procedentes de los ocupados en un 5,7 por 100, amortiguada en parte por el aumento de las cotizaciones de los desempleados en un 33,7 por 100.

Como se ha señalado, el descenso de las cotizaciones sociales se debió principalmente a las exoneraciones de las cuotas a la Seguridad Social en el contexto de la crisis

Fuerte impacto de las exoneraciones de cuotas y moratorias en los ingresos por cotizaciones

del COVID-19, cuya pérdida de ingresos para el sistema se cuantifica en 4.347,15 millones de euros las relativas a los trabajadores de empresas acogidas a ERTE y 2.241,06 millones las correspondientes a los autónomos perceptores de las prestaciones extraordinarias. A esto habría que añadir 26,23 millones de euros por la concesión de

189 El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos netos).

190 Por suspensión de contratos y reducciones de jornada por fuerza mayor, por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción relacionadas con el COVID-19 o por impedimento o limitaciones de actividad como consecuencia de nuevas restricciones o medidas de contención sanitaria adoptadas por la autoridad competente.

CUADRO III-14. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2020
(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 20/19 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	164.375,88	12,9	100,0
Total operaciones corrientes	164.243,97	13,1	99,9
Cotizaciones sociales	119.955,59	-3,5	73,0
De ocupados	110.148,67	-5,7	67,0
Régimen General	91.786,44	-4,4	55,8
R.E. Trabajadores Autónomos	9.391,21	-17,8	5,7
Resto regímenes especiales	460,44	-5,1	0,3
Accidentes trabajo y enfermedades profesionales	8.510,58	-4,0	5,2
De desempleados	9.565,17	33,7	5,8
Cese de actividad de trabajadores autónomos	241,75	-18,0	0,1
Transferencias corrientes	43.317,09	120,9	26,4
Del Estado y organismos autónomos	35.792,28	128,8	21,8
De la Seguridad Social	7.473,50	90,5	4,5
De CCAA, empresas privadas y otros	51,31	21,6	0,0
Otros ingresos corrientes ¹	971,29	-25,8	0,6
Total ingresos de capital	131,91	-63,0	0,1
Total gastos no financieros	179.355,74	10,6	100,0
Total operaciones corrientes	179.125,16	10,8	99,9
Gastos de personal	2.366,44	4,5	1,3
Gastos corrientes en bienes y servicios	1.309,84	-7,4	0,7
Gastos financieros	2,84	-62,4	0,0
Transferencias corrientes	175.446,04	11,0	97,8
Transferencias contributivas	162.031,08	11,7	90,3
Pensiones	131.933,27	3,0	73,6
Incapacidad permanente	12.948,64	0,3	7,2
Jubilación	95.218,86	3,4	53,1
Viudedad	21.756,36	2,5	12,1
Orfandad	1.682,08	2,2	0,9
A favor de familiares	327,33	3,8	0,2
Subsidios y otras prestaciones	20.470,11	61,3	11,4
Incapacidad temporal	11.916,61	25,1	6,6
Subs. temporal por procesos derivados COVID-19	1.137,03	—	0,6
Subs. temporal por contingencias comunes	9.620,88	14,8	5,4
Subs. temporal por contingencias profesionales	1.157,85	4,4	0,6
Compensación por colaboración de empresas	0,85	-97,9	0,0
Prest.nacimiento, cuidado menor, corresp., riesgo embarazo y lactancia	3.015,82	14,3	1,7
Otras prestaciones e indemnizaciones	5.278,63	2218,5	2,9
Prestación cese actividad	781,00	7295,8	0,4
Prestación cese actividad COVID-19	3.836,97	—	2,1
Cuotas benef. prestac. cese actividad	317,81	6661,9	0,2
Resto prestac. e indemnizaciones	342,85	61,4	0,2
Otras prestaciones ²	259,05	-14,2	0,1

CUADRO III-14. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2020
(continuación)

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 20/19 (%)	Estructura (%)
Otras transferencias corrientes contributivas ³	9.627,70	125,0	5,4
Transferencias no contributivas	13.414,96	3,9	7,5
Pensiones de invalidez y jubilación	2.443,77	0,5	1,4
Compl. a mínimos pensiones contributivas	6.968,16	-1,8	3,9
Ingreso mínimo vital y prestaciones familiares	2.212,27	32,7	1,2
Ingreso mínimo vital	411,28	—	0,2
Resto de prestaciones familiares	1.800,99	8,1	1,0
Otros subsidios y prestaciones no contributivas ⁴	221,62	48,0	0,1
Otras transferencias corrientes no contributivas ⁵	1.569,14	0,3	0,9
Total operaciones de capital	230,58	-46,3	0,1
Saldo no financiero	-14.979,96	-9,8	—
Saldo no financiero (en % del PIB)	-1,34	—	—

1. Tasas y otros ingresos e Ingresos patrimoniales. 2. ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales y farmacia. 3. transferencias corrientes al Estado, a la Seguridad Social, a las CCAA, a empresas privadas y otras, y al exterior. 4. prestaciones maternidad, paternidad y riesgo embarazo; farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales, y otras prestaciones e indemnizaciones. 5. transferencias corrientes al Estado, a la Seguridad Social y a las CCAA.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

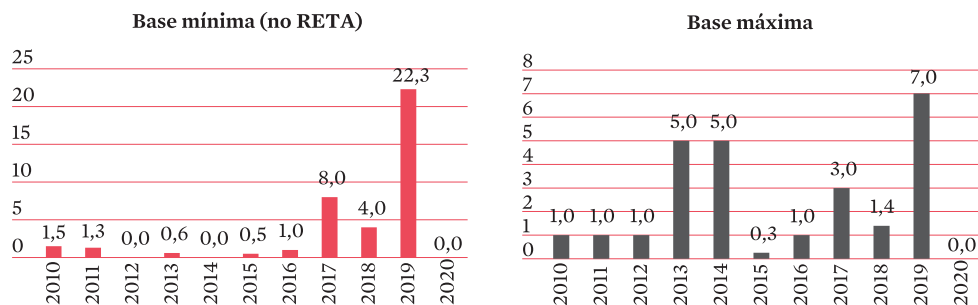
moratorias en el pago de las cotizaciones a las que se hubieran acogido empresas y trabajadores por cuenta propia. En este sentido, cabe reiterar que, tal y como ha venido señalando el CES en sus diferentes Memorias, las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social, como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo, deberían ser asumidas por el Estado, en coherencia con la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación, en aras de contribuir a la sostenibilidad del sistema.

La caída de ingresos por cotizaciones sociales se debió también, aunque en menor medida, al ajuste del empleo, medido en términos de afiliación en alta laboral. Por su parte, las bases medias de cotización se vieron favorecidas por el incremento de la remuneración media por asalariado en un 1,4 por 100, en términos de contabilidad nacional (un 2 por 100 la de los empleados públicos), aunque tanto las bases máximas, como las mínimas se mantuvieron invariables, a pesar, en el caso de estas últimas, del incremento en un 5,6 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional¹⁹¹. Cabe recordar al respecto que la Ley general de la Seguridad Social¹⁹² prevé en su artículo 19 que las bases de cotización a la Seguridad Social tendrán como tope mínimo las cuantías del

191 Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020.

192 Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN DE LAS BASES MÁXIMA Y MÍNIMA (EXCLUIDO EL RETA), 2010-2020
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementadas en un sexto, salvo disposición expresa en contrario. Esta previsión, sin embargo, no se cumplió en el año 2020.

En todo caso, cabe recordar que tanto la base mínima de cotización, como la máxima, han aumentado notablemente en los últimos años y, muy especialmente, en 2019, con un avance de la primera del 22,3 por 100, en línea con el SMI, y del 7 por 100 la segunda (gráfico III-51).

Respecto al empleo¹⁹³, cabe señalar que el descenso de la afiliación fue muy inferior al que habría cabido esperar dada la magnitud de la crisis, poniendo de relieve la efectividad de las medidas implementadas para mantener las rentas de los trabajadores, especialmente a través de la activación de los ERTE. De hecho, mientras que en 2009 la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social se redujo un 5,8 por 100, en el contexto de una caída del PIB del 3,8 por 100, en 2020 el descenso de la afiliación fue del 2,1 por 100, frente a un desplome del PIB del 10,8 por 100.

La afiliación en alta laboral se situó en media del año 2020 en 18.880.187, observándose una caída generalizada en todos los regímenes, aunque con especial incidencia en el General (-2,4 por 100) y, dentro de este, en el sistema especial de empleadas de hogar (-5,3 por 100). En el Régimen de Autónomos, sin embargo, el descenso fue únicamente de un 0,4 por 100, lo que contrasta con la pérdida de ingresos por cotizaciones sociales en este régimen, que como se vio anteriormente fue del -17,8 por 100 (frente al -4,4 por 100 en el régimen General). Esta diferencia entre la caída de la afiliación y la pérdida de cotizaciones en el RETA reflejaría el importante esfuerzo realizado por el sector público en el mantenimiento de la renta de los trabajadores autónomos.

La afiliación cae un 2,1 por 100 en 2020, con una especial incidencia en el Régimen General

193 Para un análisis más detallado del empleo véase el capítulo II de esta Memoria.

La pérdida de afiliación se concentró en su totalidad en empleos temporales y principalmente en jornadas a tiempo parcial, lo que estaría estrechamente relacionado con el tipo de actividades más afectadas por la crisis. Así, aunque todos los sectores de actividad perdieron afiliación en 2020, las mayores caídas se registraron en la rama de los servicios y, muy especialmente, en aquellos más perjudicados por las restricciones a la movilidad y por las medidas de distanciamiento social, como son los servicios de alojamiento, comidas y bebidas, agencias de viajes, transporte, o las actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento. En concreto, los servicios de comidas y bebidas y los de alojamiento concentraron el 55 por 100 de la pérdida total de afiliación. Ambas actividades, muestran, en el caso del régimen General, unas bases medias de cotización (1.058,4 y 1.679,7 euros, respectivamente) inferiores al promedio (1.910,1 euros mensuales). De hecho, los grupos de cotización más afectados por la pandemia fueron los más bajos, especialmente los correspondientes a oficiales de 1.^a, 2.^a y 3.^a y especialistas, y a trabajadores mayores de 18 años no cualificados, donde la pérdida de afiliación ascendió a más de 340.000. Por el contrario, los tres primeros grupos de cotización, los más altos, registraron 90.500 afiliaciones más que el año anterior.

Por tanto, a pesar de la caída de la afiliación, las características del empleo afectado por la crisis del COVID-19, con una elevada temporalidad y parcialidad, y una presencia mayoritaria de ocupaciones en grupos de cotización bajos, habrían permitido amortiguar en cierta medida el descenso de los ingresos por cotizaciones sociales derivado de las medidas de sostenimiento de rentas puestas en marcha por las Administraciones públicas.

Los gastos no financieros del sistema se incrementaron un 10,6 por 100 en 2020,

*Fuerte aumento
de los gastos asociados
al impacto
de la pandemia*

frente al avance del 6,7 por 100 del año anterior, diferencia que se explica principalmente por el aumento de las partidas correspondientes a las prestaciones por incapacidad temporal y por cese de actividad, y en menor medida, por la entrada en vigor de una nueva prestación no contributiva: el ingreso mínimo vital.

Sin embargo, la partida que tradicionalmente condiciona la evolución del gasto del sistema, el gasto en pensiones, con una participación del 74 por 100 sobre el total, prácticamente redujo a la mitad su tasa de crecimiento, pasando de un aumento del 5,7 por 100 en 2019, al 3 por 100 en 2020. La principal razón de este menor avance fue la desaceleración en el ritmo de crecimiento del número de pensiones y de su importe medio, como consecuencia de la caída del número de altas y del fuerte aumento de las bajas, asociada la primera a problemas de gestión en la tramitación de las prestaciones en el contexto de la pandemia y, el segundo, al exceso de mortalidad por COVID-19 entre las personas de mayor edad. Además, el porcentaje de revalorización aplicado a las pensiones en 2020 fue menor al del

CUADRO III-15. AFILIACIÓN MEDIA EN ALTA LABORAL Y BASE MEDIA DE COTIZACIÓN, 2020

Conceptos	Afiados medios			Base media de cotización*	
	Variación anual			Var. anual	
	Número	Porcentaje	Número	Euros	(%)
Total afiliación	18.880.187	-2,1	-398.534	—	—
Régimen General	15.563.288	-2,4	-383.720	—	—
R. General excep S.E. Agrario y Hogar	14.438.781	-2,3	-342.698	1.910,10	4,3
S.E. Trabajadores Agrarios	743.338	-2,6	-19.656	—	—
S.E. Empleadas Hogar	381.170	-5,3	-21.365	—	—
RETA	3.252.971	-0,4	-11.740	—	—
R.E. Mar	62.730	-4,3	-2.832	—	—
R.E. Carbón	1.198	-16,8	-241	—	—
Agricultura, ganadería y pesca	1.118.858	-1,6	-18.057	—	—
Industria	2.239.289	-1,9	-43.907	—	—
Construcción	1.233.096	-1,7	-21.832	—	—
Servicios	14.290.068	-2,1	-312.710	—	—
Tipo de contrato (R. General excl. S.E. Agrario y Hogar)					
Contrato indefinido	8.993.587	1,6	144.317	2.071,0	1,6
Contrato temporal	3.867.004	-10,4	-450.366	1.430,3	7,6
Tipo de jornada (R. General excl. S.E. Agrario y Hogar)					
Tiempo completo	9.881.296	-0,8	-75.276	2.173,7	3,4
Tiempo parcial	2.979.296	-7,2	-230.773	997,4	5,4
Grupo de cotización (R. General y Carbón)					
1. Ingenieros y licenciados	1.620.082	3,2	49.712	3.132,2	1,0
2. Ingenieros técnicos y peritos	1.223.804	2,9	34.068	2.672,7	2,8
3. Jefes administrativos	687.696	1,0	6.772	2.756,4	0,8
4. Ayudantes no titulados	572.666	-1,2	-7.075	1.771,1	3,5
5. Oficiales administrativos	1.885.642	-1,6	-31.471	1.771,1	3,5
6. Subalternos	697.742	-1,4	-9.911	1.771,1	3,5
7. Auxiliares administrativos	1.811.044	-3,6	-68.553	1.771,1	3,5
8. Oficiales de 1. ^a y de 2. ^a	2.499.410	-4,0	-104.919	1.469,0	4,2
9. Oficiales de 3. ^a y especialistas	1.471.152	-8,6	-139.288	1.469,0	4,2
10. Trabajadores mayores de 18 años no cualificados	1.864.164	-4,9	-97.044	1.469,0	4,2
11. Trabajadores menores de 18 años	3.875	-28,9	-1.578	1.469,0	4,2

* Base media correspondiente al Régimen General, excluyendo los S.E. Agrario y de Hogar, por contingencias comunes. Dato correspondiente al mes de septiembre.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

año anterior: el 0,9 por 100¹⁹⁴ para el conjunto de pensiones del sistema, frente a un índice en 2019 del 1,6 por 100 y del 3 por 100 en el caso de las mínimas, las no contributivas y las del SOVI.

La siguiente partida con mayor peso dentro de los gastos del sistema, la de subsidios y otras prestaciones contributivas, se incrementó un 61,3 por 100, debido al aumento de los gastos asociados a la incapacidad temporal, al cese de actividad y, en menor medida, a las prestaciones por nacimiento, cuidado al menor, corresponsabilidad, riesgo en el embarazo y lactancia.

El gasto en incapacidad temporal se incrementó un 25,1 por 100 en 2020, por la consideración de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del COVID-19 como situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal¹⁹⁵. Desde la entrada en vigor de esta medida en marzo de 2020, hasta el 31 de diciembre del mismo año, se habían tramitado 2,8 millones de prestaciones por incapacidad temporal asociadas al COVID-19, de las cuales, el 69,4 por 100 fueron por aislamiento y el 30,6 por 100 por infección.

Dentro de esta misma partida de gasto, la correspondiente a otras prestaciones e indemnizaciones se incrementó un 2.218,5 por 100, como consecuencia fundamentalmente de la nueva prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos asociada al COVID-19, que supuso un gasto adicional para el sistema de 3.834 millones de euros. Además, se produjo un aumento significativo del gasto asociado a la prestación ordinaria por cese de actividad, después de que el Real Decreto-ley 28/2018¹⁹⁶ estableciera su obligatoriedad a partir de 2019, excepto para los trabajadores por cuenta propia agrarios, además de modificar el periodo de percepción y ampliar la acción protectora. Por su parte, el gasto en prestaciones por nacimiento y cuidado de menor, corresponsabilidad en el cuidado del lactante, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural se incrementó un 14,3 por 100, debido principalmente al aumento del permiso del segundo progenitor de 8 a 12 semanas en 2020.

En el ámbito no contributivo del sistema, el aumento del gasto fue más moderado, del 3,9 por 100, correspondiendo el mayor avance a las prestaciones familiares, que aumentan un 8,1 por 100. El ingreso mínimo vital supuso 411,3 millones de euros, equivalente al 0,2 por 100 del gasto total. El gasto en pensiones de invalidez y jubilación se desaceleró hasta el 0,5 por 100, mientras que la partida de complementos a mínimos cayó un 1,8 por 100, en línea con la reducción del número de pensiones mínimas.

Finalmente, dentro de los gastos de gestión del sistema, destaca el incremento en un 4,5 por 100 del gasto de personal (motivado principalmente por un cambio de criterio

194 Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social.

195 Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

196 Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

contable en la imputación de las cuotas de empleadores devengadas en diciembre del ejercicio¹⁹⁷), así como el aumento en un 16 por 100 las inversiones reales, concretamente en equipos informáticos para facilitar la prestación de servicios durante la pandemia. Por el contrario, los gastos corrientes de bienes y servicios cayeron un 7,4 por 100.

En 2020, las necesidades financieras del sistema derivadas de la crisis del COVID-19 llevaron a la concesión por parte del Estado de un nuevo crédito extraordinario a la Tesorería General de la Seguridad Social por un importe de 14.002,6 millones de euros¹⁹⁸ que, posteriormente fue complementado con 6.000 millones de euros adicionales¹⁹⁹.

La TGSS vuelve a hacer uso de créditos del Estado para hacer frente a las obligaciones del sistema

Cabe recordar que desde 2017 el déficit del sistema de la Seguridad Social se ha ido cubriendo con préstamos otorgados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y, desde 2018, también a través de transferencias del Estado dirigidas específicamente a posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social. Sin embargo, tal y como señalaba el Tribunal de Cuentas en 2019²⁰⁰, los créditos «dejan a la Seguridad Social en una posición comprometida de endeudamiento frente al Estado, afectando negativamente a su solvencia». En este sentido, sería deseable que la financiación extraordinaria requerida se abordara fundamentalmente mediante transferencias corrientes. Por el momento, los PGE de 2021²⁰¹ prevén un nuevo préstamo a la Tesorería de hasta 13.830 millones de euros, aunque establece también, con carácter estructural, la continuidad de las transferencias para el equilibrio del sistema. Estas transferencias irán dirigidas a financiar una serie de gastos del sistema, en cumplimiento de la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero; gastos que se refieren principalmente a las reducciones en la cotización a la Seguridad Social para fomento del empleo, la prestación por nacimiento y cuidado de hijos, el complemento de pensiones por maternidad, las medidas de apoyo a regímenes especiales para ayudas a sectores específicos, o el coste de complementar las lagunas de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación. Parte de estos gastos, que hasta ahora se financiaban con cargo a cotizaciones sociales, pasarán a cubrirse con transferencias del Estado, por valor de 13.929 millones de euros en 2021.

197 Hasta el año 2018 las cuotas se aplicaban al ejercicio cerrado, pero a partir de 2019 se imputan en el mes siguiente al de su devengo y, por tanto, al presupuesto del ejercicio 2020 que es cuando se produce el reconocimiento y liquidación de dichas cuotas.

198 Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19.

199 Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria.

200 Tribunal de Cuentas, Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2017, núm. 1.322, 30 de mayo de 2019.

201 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

La necesaria adecuación del sistema de pensiones ante el reto demográfico y la insuficiencia de ingresos

Una vez superada la pandemia, la reactivación de la economía y el empleo permitirán recuperar parte importante de los ingresos del sistema y, dado al carácter transitorio de las medidas adoptadas, se prevé también que disminuya el nivel de gastos. Las previsiones del Gobierno apuntan en este sentido a un crecimiento del PIB del 6,5 por 100 en 2021 y un avance del empleo del 4 por 100. Sin embargo, persisten

riesgos a la baja en las previsiones asociados a la evolución del proceso de vacunación, el impacto final de la crisis sobre el empleo y el tejido productivo, o la efectiva implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo que en última instancia hace necesario salvaguardar la ya de por sí difícil situación estructural que atraviesa el sistema de la Seguridad Social. De hecho, cabe recordar que previamente al estallido de la pandemia, se enfrentaba ya a importantes retos en términos de sostenibilidad y suficiencia, derivados del envejecimiento de la población —con la entrada a la jubilación a partir aproximadamente del año 2025 de la generación del *baby boom*²⁰²-, y de una insuficiencia de ingresos por cotizaciones sociales tras el fuerte impacto que tuvo la crisis de 2008 sobre el empleo, con déficit recurrentes del sistema desde el año 2012.

En este sentido, las recomendaciones del Pacto de Toledo surgidas del acuerdo alcanzado por la Mesa del Congreso en octubre de 2020 constituyen la base de las negociaciones que actualmente están llevando a cabo el Gobierno y los interlocutores sociales, en el marco del diálogo social, con el fin de adecuar el sistema de pensiones y contribuir a su sostenibilidad financiera. En particular, se están abordando modificaciones en ámbitos como las jubilaciones demoradas y las anticipadas, el sistema de previsión social complementaria, la revalorización de las pensiones o la financiación de determinados gastos no contributivos mediante transferencias, la integración y convergencia de los distintos regímenes especiales (con especial atención al de autónomos), así como la reforma del sistema de cotización del RETA en consideración a los ingresos reales de sus trabajadores.

Pero independientemente de la reforma que finalmente se acuerde del sistema, es preciso actuar también en el ámbito del empleo, mejorándolo tanto en cantidad como en calidad, con el fin de mejorar de manera sostenida los ingresos del sistema por cotizaciones sociales. Y a ello se espera que contribuyan las reformas e inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que con la financiación procedente de los fondos del Plan *Next Generation EU*, irán dirigidas a relanzar la economía española y acelerar la transformación del modelo productivo, con un apoyo decidido a las transiciones verde y digital, hacia un crecimiento sostenible e inclusivo, que genere empleo estable y de calidad.

202 La generación del *baby boom* es aquella nacida entre los años 1960 y 1975 y que, por tanto, accederá a la jubilación entre 2025 y 2042.

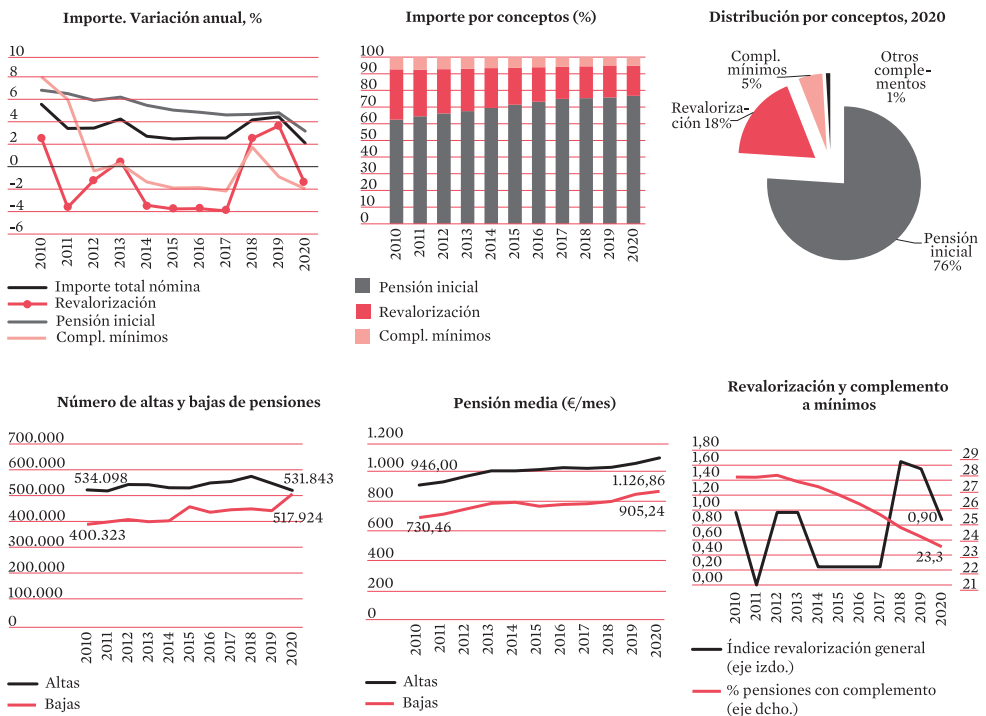
2.2.3. Pensiones y pensionistas: nivel contributivo

El grueso del gasto del sistema de la Seguridad Social lo constituyen las pensiones de carácter contributivo, cuyo importe anual, financiado mediante cotizaciones sociales, viene determinado por el comportamiento del colectivo de pensionistas (efecto de las altas y las bajas), la variación de la pensión media (determinada por el efecto sustitución, es decir, por la diferencia entre la pensión de los nuevos pensionistas y la de quienes causan baja en el sistema), y la revalorización anual de las pensiones. En 2020, tanto el colectivo de pensionistas como la pensión media se desaceleraron respecto al año anterior, como consecuencia de las dificultades surgidas en la tramitación de las solicitudes en el contexto del estado de alarma y por el aumento de la mortandad por COVID-19.

El importe de la nómina de pensiones contributivas en vigor

El importe anual de la nómina de las pensiones en vigor se situó en 2020 en 138.052 millones de euros, tras incrementarse un 2,5 por 100 respecto al año anterior (gráfico III-52). Se trata del menor avance de las últimas décadas, y vendría explicado principalmente por la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la pensión inicial

GRÁFICO III-52. IMPORTE DE LA NÓMINA DE PENSIONES Y SUS DETERMINANTES, 2010-2020



Nota: media anual.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

—por efecto de la pandemia del COVID-19— y, en menor medida, por la caída de los importes asociados a la revalorización y a los complementos a mínimos.

La pensión inicial, que viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas (con altas de mayor cuantía que las bajas y más numerosas), representa en la actualidad el 76 por 100 del importe total de la nómina de pensiones, superando el 80 por 100 en las pensiones de incapacidad permanente y jubilación, y situándose en torno al 54 por 100 en las de viudedad y orfandad.

Esta partida aumentó un 3,7 por 100 en 2020, desacelerándose 1,8 puntos porcentuales respecto al avance del año anterior, como consecuencia de la caída del número de altas de pensiones en un 5 por 100 y el aumento en un 14,3 por 100 del número de bajas. En el caso de las altas, el descenso se produjo en todas las clases de pensiones, excepto en viudedad, y se debió fundamentalmente a las dificultades en la presentación de las solicitudes de las prestaciones, por el cierre de los centros de atención de la Seguridad Social que se produjo durante el primer estado de alarma y por problemas puntuales de saturación de la Sede Electrónica. Por su parte, el fuerte incremento de las bajas se explica por el aumento de la mortandad entre las personas de mayor edad por COVID-19, concentrándose por tanto en mayor medida en las pensiones de jubilación y viudedad.

Por su parte, el importe de la nómina de las pensiones asociado a las revalorizaciones acumuladas cayó un 1,5 por 100 en 2020, debido a que, mientras que en 2019 las pensiones se revalorizaron un 1,6 por 100 y un 3 por 100 las mínimas, las no contributivas y las del SOVI, en 2020 se aplicó un índice del 0,9 por 100²⁰³ al conjunto de pensiones del sistema. En las pensiones de muerte y supervivencia, las revalorizaciones representan aproximadamente el 30 por 100 del importe total, puesto que la mayor parte proceden de pensionistas que ya acumulaban revalorizaciones, mientras que en jubilación e incapacidad permanente apenas alcanza el 15 por 100 del importe total de la nómina.

En todo caso, cabe señalar que el monto correspondiente a las revalorizaciones ha ido perdiendo significación a lo largo de los años, pasando de representar el 30 por 100 del importe total de la nómina de pensiones en 2010, al 18 por 100 en 2020. El motivo: las diferentes modificaciones introducidas tras la crisis de 2008 con el objetivo de reducir el gasto en pensiones y contribuir a la consolidación fiscal de las Administraciones públicas. Así, en los años 2011 y 2012 se produjo la supresión o no actualización de la revalorización inicial de las pensiones; a partir de 2014 y hasta 2017 se aplicó un índice de revalorización del 0,25 por 100 para el conjunto de pensiones, en base a la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad

203 Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social.

y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que establecía un nuevo método de revalorización en función de un índice basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema. Y desde 2018 se habría suspendido el artículo 58 de la Ley general de la Seguridad Social referente a la aplicación del índice de revalorización de las pensiones, aplicándose una revalorización referenciada al IPC.

Finalmente, el importe referente a los complementos para la garantía de mínimos, que supone el 5 por 100 de la nómina de pensiones, cayó un 1,9 por 100 en 2020, debido a la reducción en un 2,5 por 100 del número de pensiones mínimas, que se situaron en 2,3 millones, equivalente al 23,3 por 100 del total de pensiones contributivas en vigor.

Los complementos a mínimos se reconocen a las pensiones de carácter contributivo que no alcanzan el límite fijado anualmente²⁰⁴, a fin de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas. En este sentido, tienen una mayor relevancia en la nómina de las pensiones de orfandad, donde suponen el 15 por 100 del importe total y en las de viudedad y a favor de familiares, con un peso superior al 9 por 100. Además, mientras que en el Régimen General representan únicamente el 4,1 por 100 de la nómina, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) alcanzan el 11,4 por 100, al tratarse de pensiones más bajas y con un menor número de años cotizados.

Pensiones contributivas en vigor y pensionistas en 2020

El sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura en 2020 a 8,9 millones de pensionistas, el 80 por 100 de los cuales superan los 65 años de edad y un 51,3 por 100 son hombres. Alrededor de un 10 por 100 son pluripensionistas del Sistema²⁰⁵, lo que explica que el número de pensiones sea mayor, concretamente 9,8 millones en 2020.

Tanto el número de pensiones como el de pensionistas apenas habrían aumentado, un 0,4 por 100, frente al incremento del 1,2 por 100 del año anterior, por efecto de la evolución de las altas y bajas de pensiones en el contexto de la pandemia, apuntado anteriormente.

El grueso de las pensiones en vigor se corresponde con jubilación (el 62,3 por 100) y viudedad (el 24,1 por 100), procediendo fundamentalmente del Régimen General de la Seguridad Social (el 72,6 por 100) y del de Autónomos (20,1 por 100) (cuadro III-16).

Mientras que las mujeres representan el 48,7 por 100 de los pensionistas, un 52 por 100 de las pensiones en vigor tiene como titular a una mujer, lo que significa que hay

*El número
de pensionistas
se mantiene
prácticamente constante*

204 Dicho límite se fijó en 2020 en 843,40 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, en 683,50 euros para unidades económicas unipersonales y en 648,70 euros mensuales para mayores con cónyuge no a cargo.

205 Titulares de más de una pensión dentro del sistema de Seguridad Social, con independencia de si son o no concurrentes con pensiones gestionadas por una entidad ajena al sistema.

CUADRO III-16. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2020
(En número de pensiones, euros y porcentaje)

Conceptos	Número de pensiones en vigor			Pensión media		
	Número	Estructura (%)	Var. anual (%)	Euros	Estructura (%)	Var. anual (%)
Clase de pensión						
Incapacidad permanente	952.704	9,7	-0,5	985,03	97,4	1,0
Jubilación	6.094.447	62,3	0,9	1.161,80	114,9	2,1
Viudedad	2.352.680	24,1	-0,4	725,36	71,7	1,9
Orfandad	339.502	3,5	-0,2	410,22	40,6	1,5
Favor familiar	43.011	0,4	1,0	589,85	58,3	2,4
Total	9.782.343	100,0	0,4	1.011,02	100,0	2,1
Régimen						
General	7.106.276	72,6	0,9	1.111,54	109,9	1,9
Autónomos	1.970.572	20,1	0,1	698,76	69,1	2,0
Trabajadores del Mar	123.674	1,3	-1,3	1.041,26	103,0	1,8
Minería del Carbón	63.229	0,6	-1,8	1.769,95	175,1	2,2
Accidentes de trabajo	204.200	2,1	-0,4	1.056,62	104,5	1,8
Enfermedades profesionales	34.975	0,4	-2,3	1.288,59	127,5	1,2
SOVI	279.419	2,9	-6,0	403,58	39,9	0,3
Total	9.782.343	100,0	0,4	1.011,02	100,0	2,1

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

un mayor porcentaje de mujeres que de hombres beneficiarias de más de una pensión del sistema. Esto se explica por la mayor incidencia de las pensiones de viudedad entre las mujeres, prestación que es compatible con jubilación e incapacidad permanente, con el límite de la pensión máxima. De hecho, el 92 por 100 de las pensiones de viudedad tienen como titular a una mujer, representando esta clase de pensión el 43 por 100 de las pensiones de titularidad femenina; el 47 por 100 son de jubilación y un 7 por 100 de incapacidad permanente. En el caso de los hombres, el 80 por 100 de las pensiones son de jubilación y el 13 por 100 de incapacidad permanente.

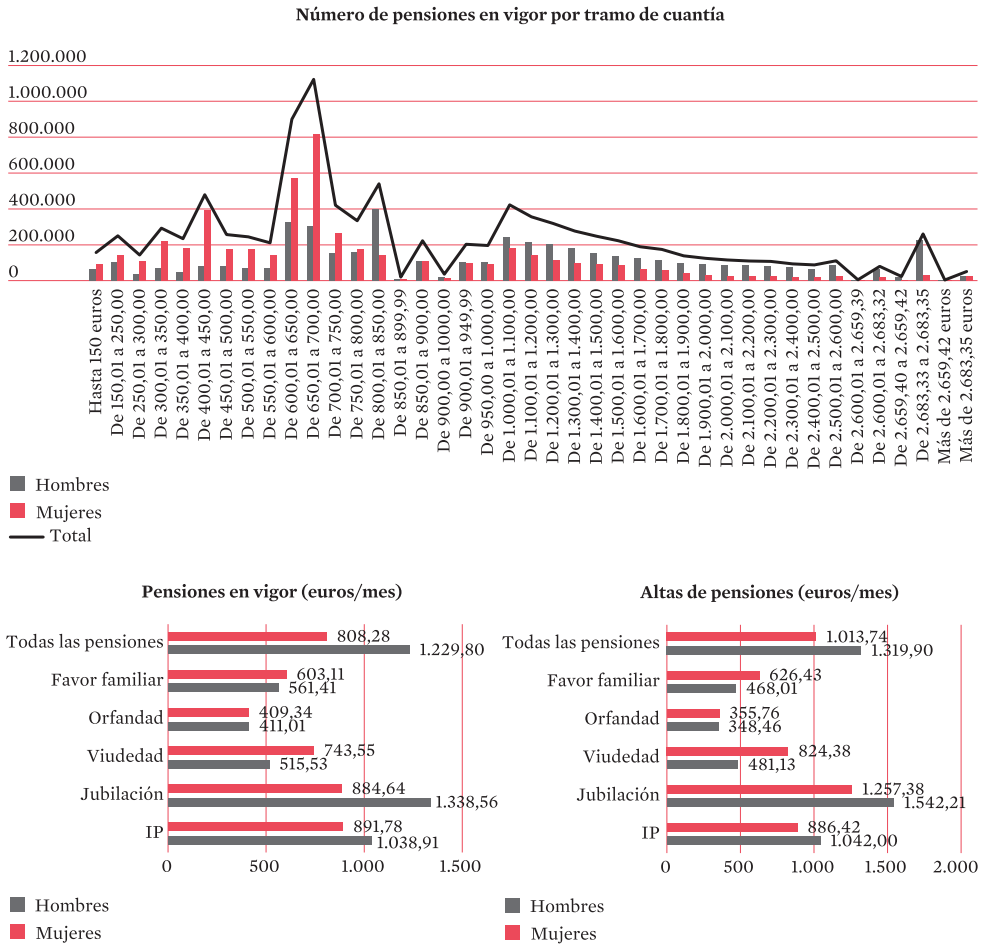
La pensión media del sistema superó por primera vez los 1.000 euros mensuales en 2020 (1.011,02 euros), tras registrar un incremento interanual del 2,1 por 100. Se

La pensión media del sistema supera por primera vez los 1.000 euros mensuales

trata, no obstante, de un avance inferior al de los dos años anteriores, debido a la menor revalorización. La única que supera esta cuantía es la pensión de jubilación, con 1.161,80 euros mensuales, mientras que por regímenes, todas se sitúan por encima de la media, salvo las procedentes del RETA y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)

(cuadro III-16). Por otra parte, algo más de la mitad de las pensiones del sistema es de una cuantía inferior a los 800 euros mensuales y una tercera parte no alcanza los

GRÁFICO III-53. PENSIONES POR CUANTÍA Y SEXO, 2020



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

650 euros, tratándose mayoritariamente de pensiones de titularidad femenina. Por encima de los 1.000 euros se sitúa un 36 por 100 de las pensiones (mayoritariamente de titularidad masculina), y un 11 por 100 supera los 2.000 euros, habiéndose fijado el tope máximo de pensión en 2020 en 2.683,34 euros mensuales (gráfico III-53).

Persisten diferencias significativas en las cuantías percibidas por hombres y mujeres, que responden principalmente a su diferente participación en el mercado laboral y a rasgos diferenciales en los empleos que ocupan²⁰⁶. Además de estar sobrerrepresentadas

Persiste la brecha de género en pensiones

206 En términos generales, las mujeres registran menores tasas de empleo y salarios que los hombres, entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de

en las pensiones del SOVI y en las no contributivas, aquellas mujeres que han conseguido completar una carrera de cotización y tienen derecho a pensión de jubilación, perciben en términos generales cuantías menores que los varones. Todo ello implica que haya un mayor porcentaje de mujeres que no alcanza la pensión mínima y perciba por tanto complementos a mínimos (el 29,4 por 100 de las pensiones de titularidad femenina, frente al 17 por 100 de las de titularidad masculina). Sin embargo, si en lugar de considerar las pensiones en vigor se analizan las nuevas altas, las diferencias son menores y se van reduciendo en el tiempo a medida que van entrando en el sistema generaciones de mujeres con una mayor participación en el mercado laboral y un nivel formativo más alto.

En cualquier caso, y a pesar de medidas como el reconocimiento como periodo cotizado de aquel en que se haya interrumpido la actividad laboral por el nacimiento de un hijo o por adopción o acogimiento permanente de un menor²⁰⁷, o el complemento de pensión por maternidad, la brecha de género sigue siendo muy elevada, del entorno del 30 por 100 (19,3 por 100 en las nuevas jubilaciones). De ahí la importancia del mantenimiento de medidas específicas dirigidas a reducirla, como el nuevo complemento aprobado por el Real Decreto-ley 3/2021, al que ya se ha hecho mención en el apartado anterior y que sustituye al complemento por maternidad, junto con todas las medidas orientadas a favorecer la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo²⁰⁸.

El envejecimiento de la población y la entrada a la jubilación aproximadamente a partir de 2025 de la generación del *baby boom*²⁰⁹ supone un importante reto para la

Se desaceleran las jubilaciones por efecto de la pandemia

sostenibilidad del sistema de pensiones que, en la actualidad, da cobertura a 6 millones de pensionistas de jubilación, con una pensión media que asciende a 1.161,8 euros mensuales. A lo largo de la última década estas pensiones han ido aumentando a una tasa media anual del 1,8 por 100,

si bien en 2020, como consecuencia de la pandemia, se desaceleraron hasta el 0,9 por 100, al producirse un aumento de las bajas del 16,1 por 100, frente a una disminución de las altas del 5,8 por 100. De hecho, el número de bajas de jubilación (310.589) su-

peró al de altas (285.870), lo que no sucedía desde el año 2004.

Aumentan las diferencias entre la pensión media de jubilación del Régimen General y la del RETA

El 61,1 por 100 de las pensiones de jubilación tiene como titular a un varón; la edad media se sitúa en los 75 años, y un 21,6 por 100 percibe complementos a mínimos.

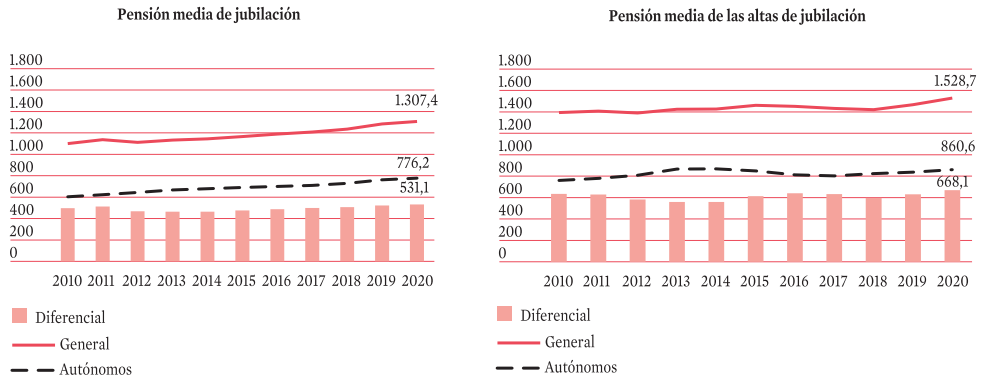
interrupciones asociadas a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, así como a la maternidad y el cuidado de los hijos.

207 Artículo 236 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

208 Sobre el contenido de las abordadas a lo largo de 2020 y primer trimestre de 2021, véase el capítulo II de esta Memoria.

209 La generación del *baby boom* es aquella nacida entre los años 1960 y 1975 y que, por tanto, accederá a la jubilación entre 2025 y 2042.

GRÁFICO III-54. PENSIÓN MEDIA DE JUBILACIÓN EN EL RÉGIMEN GENERAL Y EL RETA, 2010-2020
(Euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

El grueso procede del Régimen General (el 71,7 por 100 del total) y un 21,5 por 100 del Régimen Especial de Autónomos, con unas cuantías medias de 1.307,35 y 776,24 euros mensuales, respectivamente (gráfico III-54).

Esta brecha, del entorno del 40 por 100 (que se da también entre las altas de jubilación y que se habría ampliado en los dos últimos años) responde principalmente a dos factores. El primero, la menor base media de cotización en el RETA, donde el 85,5 por 100 de los trabajadores cotiza por la base mínima²¹⁰. El segundo, el menor número de años cotizados por los autónomos cuando alcanzan la edad de jubilación y, por tanto, su menor acceso a la cuantía máxima de jubilación, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora. El 47,5 por 100 de los jubilados procedentes del RETA tiene una carrera de cotización de 35 o más años, mientras que un 14 por 100 acredita entre 15 y 20 años cotizados²¹¹. En el caso de los jubilados del Régimen General, dichos porcentajes se sitúan en el 68 por 100 y 7 por 100, respectivamente. La situación mejora al analizar las altas de jubilación, con un 66 por 100 de autónomos con una vida laboral de 35 o más años, frente al 72,3 por 100 de los del Régimen General.

En este contexto, el recientemente renovado Pacto de Toledo, en su recomendación cuarta, relativa a la integración y convergencia de regímenes, señala la necesidad de seguir avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General, para lo cual deben promoverse, en el marco del diálogo social, las medidas necesarias para aproximar

²¹⁰ Este porcentaje supera el 90 por 100 en los menores de 40 años, y en los autónomos que llevan menos de 5 años en alta. Sin embargo, a partir de los 55 años, el 27,1 por 100 cotiza por una base superior a la mínima. Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Personas físicas trabajadoras por cuenta propia afiliadas a la Seguridad Social*.

²¹¹ Datos a 31 de agosto de 2020.

las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales. En este sentido, se está trabajando en un sistema en el que los trabajadores puedan elegir la base de cotización en función de las previsiones de rendimientos esperadas y modificarla a lo largo del año, lo que, en última instancia, se espera que contribuya a mejorar sus pensiones futuras.

Las modalidades de acceso a la jubilación

Aumenta ligeramente la edad de entrada a la jubilación

En 2020, la edad ordinaria de jubilación se situó entre los 65 años y los 65 años y diez meses, en función de la carrera de cotización, mientras que la edad real aumentó hasta los 64,6 años, habiéndose incrementado más de siete meses en la última década (gráfico III-55). Esta diferencia entre la edad ordinaria y la real se explica por las diferentes modalidades de acceso a la jubilación.

Si bien es cierto que España se encuentra entre los países de la Unión Europea con la edad de jubilación real más alta, uno de los objetivos, de cara a la sostenibilidad del sistema es ir aproximando la edad de salida efectiva del mercado de trabajo a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, tal y como señala en su recomendación duodécima el Pacto de Toledo.

En este sentido, la Ley 27/2011²¹² introdujo diferentes modificaciones en el acceso a la jubilación dirigidas a fomentar la permanencia de los trabajadores en activo, mediante el aumento de la edad legal de jubilación a los 67 años, además de reformar el acceso a la jubilación anticipada y parcial, y habilitar nuevas fórmulas de compatibilización de la pensión y el trabajo. Posteriormente, el Real Decreto-ley 5/2013²¹³ incluiría nuevas medidas en la regulación de la jubilación anticipada, la jubilación parcial y la compatibilidad entre vida activa y pensión, destacando en el caso de las anticipadas, el incremento gradual de la edad mínima de acceso y una mayor gradualidad en la aplicación de los coeficientes reductores en función de la carrera de cotización.

Según estimaciones del Banco de España²¹⁴, el impacto de la reforma de 2011 sobre el aumento de la edad efectiva de jubilación es todavía moderado, debido al notable porcentaje de altas que todavía acceden a la jubilación según la normativa previa²¹⁵, y por las disposiciones que permiten mantener en 65 años la edad legal de jubilación para las personas con carreras de cotización suficientemente amplias. El informe del Banco de España señala, además, que los trabajadores que acceden a alguna modalidad de ju-

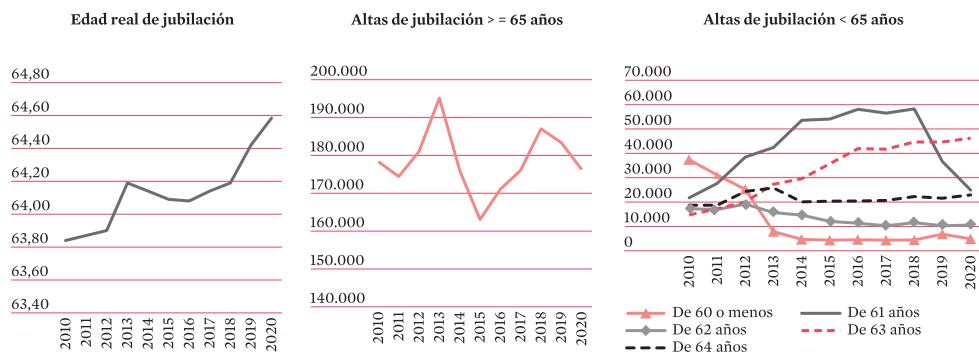
212 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

213 Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

214 *Tendencias recientes en la edad de acceso a la jubilación*, Banco de España, Boletín económico 4/2020.

215 En 2020, el número de pensiones reconocidas según la legislación previa a la reforma de 2011 suponía todavía el 22,5 por 100 de las anticipadas, el 47 por 100 en las no voluntarias, y el 21,8 por 100 de las jubilaciones ordinarias.

GRÁFICO III-55. EDAD DE ACCESO A LA JUBILACIÓN Y ALTAS DE JUBILACIÓN POR EDAD, 2010-2020



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

bilación anticipada y los que se jubilan parcialmente, ostentan, en media, la edad de jubilación más temprana, aunque acreditando, en general, periodos de cotización y bases reguladoras relativamente altas.

La futura reforma del sistema de pensiones, en la que actualmente trabajan el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y los agentes sociales en el marco del diálogo social, pretende ahondar en la mencionada duodécima recomendación del Pacto de Toledo, reformando los incentivos a la jubilación demorada y revisando el sistema de jubilación anticipada, especialmente la voluntaria que, como se verá más adelante, ha aumentado significativamente su peso entre las altas de jubilación en los últimos años.

Las pensiones anticipadas cayeron en 2020, por segundo año consecutivo, reduciéndose su participación sobre las altas totales de jubilación (excluidas las del SOVI), hasta el 39,2 por 100 (cuadro III-17). El descenso, del 7,8 por 100, afectó a todas las modalidades de jubilación, salvo a las voluntarias, y habría venido explicado en gran medida por efecto de la pandemia, debido a las dificultades surgidas en la presentación de las solicitudes de las prestaciones, tanto por el cierre de los centros de atención de la Seguridad Social durante el primer estado de alarma, como por problemas puntuales de saturación de la Sede Electrónica y por falta de personal en los principales órganos gestores de la Seguridad Social; situación que, como se señaló anteriormente, habría afectado al conjunto de prestaciones del sistema.

Las mayores caídas las registraron las altas de jubilación anticipadas sin coeficiente corrector (-36,8 por 100) y las involuntarias con coeficiente reductor (-27,7 por 100). En el caso de estas últimas, la caída se explicaría en gran medida por el fuerte aumento registrado en 2019, del 72,1 por 100, tras habilitarse la posibilidad

Caen las jubilaciones anticipadas en 2020, salvo las voluntarias

de jubilarse anticipadamente de los policías municipales. En todo caso, cabe señalar que esta modalidad de jubilación anticipada, relacionadas con despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, no habría acusado en 2020 la crisis derivada del COVID-19, como sí ocurrió con la de 2008, gracias a las medidas de choque implementadas por las Administraciones públicas desde el inicio de la pandemia y, especialmente, por la activación de los ERTE.

Por su parte, las altas anticipadas voluntarias aumentaron un 15,4 por 100, posiblemente por estrategias individuales en el contexto de la situación de pandemia. Finalmente, las altas ordinarias disminuyeron un 4,2 por 100, y un 4,8 por 100 las demoradas.

La reforma de 2011 introdujo la voluntariedad para anticipar la edad de jubilación, modalidad que desde su entrada en vigor en 2013 habría ido ganando significación,

*Aumenta el peso
de las jubilaciones
voluntarias*

pasando de representar el 10 por 100 de las altas totales, al 19,3 por 100 en 2020 (gráfico III-56). Por el contrario, las jubilaciones anticipadas de carácter involuntario habrían reducido su peso en ese mismo periodo en más de 10 puntos porcentuales, hasta representar el 8,5 por 100

de las altas totales, gracias a la mejora de la situación económica y del empleo tras la crisis de 2008. Las anticipadas parciales se habrían mantenido en porcentajes muy similares durante el periodo considerado (el 6,3 por 100 de las altas en 2020), mientras que el peso de las especiales a los 64 años se habría doblado, aunque únicamente representan el 2,1 por 100 del total.

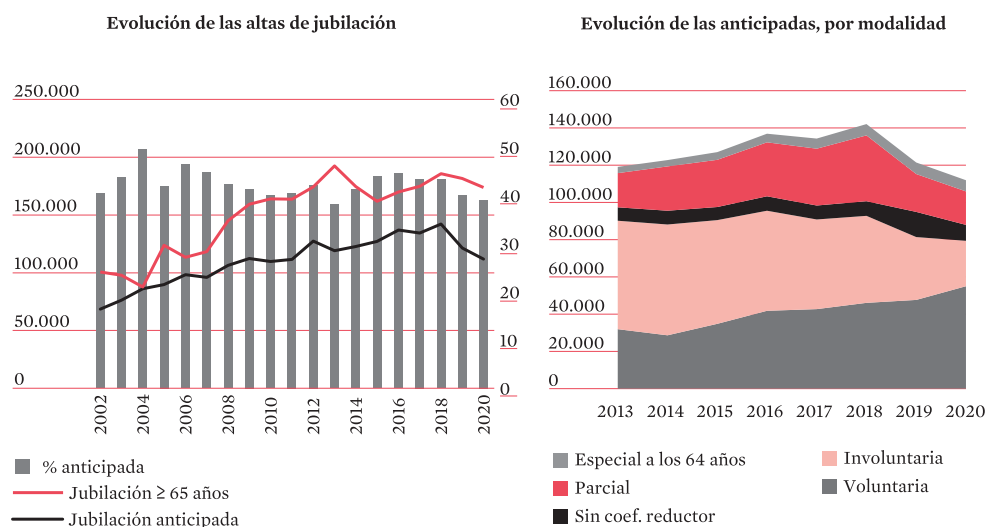
En lo que respecta a las jubilaciones no anticipadas, destacan las ordinarias, que suponen el 56 por 100 de las altas totales de jubilación. Las demoradas, por su parte,

CUADRO III-17. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, EN 2020

Modalidad	Núm. de altas	Altas de jubilación		Pensión media (€/mes)
		Distribucion (%)	Var. anual (%)	
Jubilación anticipada	111.949	39,2	-7,8	1.692,63
Con coeficiente reductor	79.409	27,8	-2,5	1.638,72
Voluntaria	55.009	19,3	15,4	1.670,61
No voluntaria	24.400	8,5	-27,7	1.566,82
Sin coeficiente reductor	8.552	3,0	-36,8	2.098,48
Parcial	17.995	6,3	-11,5	1.551,56
Especial a los 64 años	5.993	2,1	-3,3	2.251,38
Jubilación no anticipada	173.779	60,8	-4,3	1.223,38
Parcial	120	0,0	-1,6	892,63
Demorada	13.937	4,9	-4,8	1.363,51
Ordinaria	159.722	55,9	-4,2	1.211,41
Total	285.728	100,0	-5,7	1.407,24

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

GRÁFICO III-56. ALTAS DE JUBILACIÓN POR MODALIDAD DE ACCESO



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

mantienen una participación de alrededor del 5 por 100 de las altas anuales, procediendo aproximadamente la mitad del Régimen de Autónomos y refiriéndose en el 40 por 100 de los casos a mujeres. Esta mayor frecuencia de las altas demoradas entre autónomos y mujeres se explica por sus menores carreras de cotización, que en muchos casos les aboca a alargar su vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, a fin de mejorar la cuantía de sus pensiones. En 2020, las altas de pensiones ordinarias cayeron un 4,2 por 100, y un 4,8 por 100 las demoradas.

Finalmente, las jubilaciones activas, que permiten compatibilizar el trabajo con el cobro de la pensión, ascendían en 2020 a un total de cerca de 62.000, con un porcentaje también elevado de autónomos. Cabe recordar que tras la entrada en vigor de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, los pensionistas de jubilación que trabajan por cuenta propia y tienen contratado al menos a un trabajador por cuenta ajena, han visto incrementada la cuantía de su pensión compatible con el trabajo hasta el 100 por 100²¹⁶. También la actividad de creación artística es compatible desde 2019 con el 100 por 100 del importe que corresponda percibir o, en su caso, viniera percibiendo el beneficiario por la pensión contributiva de jubilación²¹⁷.

216 Con carácter general, esta modalidad de jubilación permite que, siempre que se cumplan los requisitos legales, el trabajo pueda compatibilizarse con el cobro del 50 por 100 de la pensión.

217 Real Decreto 302/2019, de 26 de abril, por el que se regula la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística, en desarrollo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía.

Asimismo, en el marco del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se establecieron una serie de medidas en materia de recursos humanos dirigidas a garantizar la existencia de profesionales suficientes para atender a todas aquellas personas afectadas por el virus²¹⁸. Entre ellas, se preveía que los profesionales sanitarios jubilados pudieran incorporarse voluntariamente a los servicios de salud de las comunidades autónomas, compatibilizando el disfrute de la pensión de jubilación con la prestación de servicios en los centros sanitarios, principalmente en atención primaria.

En definitiva, la pandemia por COVID-19 supuso una caída de las altas de jubilación en 2020, tanto de las ordinarias y demoradas, como de las anticipadas, debido fundamentalmente a las dificultades surgidas a la hora de tramitar las prestaciones. De hecho, al contrario de lo que habría cabido esperar dada la fuerte contracción registrada por la economía española, las jubilaciones anticipadas involuntarias (que son las que se derivan de despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción), no aumentaron en 2020, como sí lo hicieron en la crisis de 2008, gracias a las medidas de choque implementadas por las Administraciones públicas y, muy especialmente, a la activación de los ERTE.

2.2.4. El nivel no contributivo de la Seguridad Social: la creación del IMV

Una de las principales novedades de 2020 en el ámbito de la protección social ha sido la extensión sin precedentes de la acción protectora de la Seguridad Social en su vertiente no contributiva mediante la aprobación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

El ingreso mínimo vital (IMV en adelante) se ha configurado como el derecho subjetivo a una prestación no contributiva de la Seguridad Social, de naturaleza económica, dirigida a garantizar un determinado nivel de renta a aquellos hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, singularmente a los que se encuentran en pobreza severa. Su integración con carácter estructural en el esquema de protección de la Seguridad Social ha supuesto una ampliación histórica de la acción protectora del sistema ante situaciones de carencia de recursos, que se ha reflejado en un aumento de potenciales personas beneficiarias de prestaciones económicas del nivel no contributivo, así como de la renta garantizada por las mismas, quedando su alcance real a la espera de la completa implantación del IMV. Según las estimaciones realizadas, las prestaciones de IMV casi duplicarán a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Además, puesto que el IMV se dirige a hogares, su alcance en número de personas beneficiarias será cinco veces superior, abarcando un espectro mucho más amplio de destinatarios.

²¹⁸ Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El IMV se puede considerar un avance en el proceso de modernización de la Seguridad Social, pues, a diferencia de las prestaciones que tradicionalmente han integrado su acción protectora de nivel no contributivo, el IMV es una prestación: claramente no contributiva (sin ningún tipo de relación con el historial contributivo previo), muy focalizada (dirigida a quienes se encuentran en riesgo de pobreza severa), orientada a la inclusión (contempla incentivos al empleo y a la inclusión social), familiar (destinada a unidades de convivencia teniendo en cuenta su tamaño y composición) y subsidiaria (cubre la diferencia entre los ingresos disponibles de cualquier naturaleza y la cuantía de la renta garantizada). A ello se añade su carácter complementario de determinadas prestaciones y ayudas sociales, que no se consideran ingresos computables.

El IMV, concebido para reforzar las debilidades del sistema de garantía de ingresos mínimos, tiene como objetivo principal la redistribución de la renta y la reducción de la pobreza severa, la cual presenta una alta incidencia entre la población infantil en España²¹⁹.

*Una nueva prestación
no contributiva contra
la pobreza severa*

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2019, el umbral de pobreza relativa severa para el hogar unipersonal se situó en 6.006 euros anuales en 2018. Bajo este umbral, equivalente al 40 por 100 de la mediana de ingresos por unidad de consumo, se encontraban más de 4,2 millones de personas (el 9,2 por 100 de la población), de las cuales más de un 30 por 100 se situaba bajo el umbral de pobreza extrema²²⁰. Este 10 por 100 más pobre en términos de renta por unidad de consumo, con unos ingresos anuales inferiores a 6.267 euros, superaba los 4,6 millones de personas. De ellas, más de 1 millón eran menores de 16 años. El resto lo formaba un elevado número de parados, pero también pensionistas de jubilación, viudedad e incapacidad, además de trabajadores por cuenta ajena y propia; en su mayoría se trataba de perceptores de pensiones no contributivas, trabajadores con bajos salarios y a tiempo parcial, personas beneficiarias del subsidio de desempleo y perceptores de rentas mínimas autonómicas y subsidios de muy bajo importe²²¹. Es en este grupo de población donde se encuentran los hogares a los que se dirige el IMV, que podrán recibirlo siempre que cumplan los requisitos de acceso exigidos (recuadro III-19).

Atendiendo al diseño del IMV se observan unos umbrales para la prueba de ingresos y unas cuantías de renta garantizada bastante acordes con el objetivo de redistribución y reducción de la pobreza severa. No obstante, sus valores se sitúan ligeramente por debajo de los umbrales de pobreza relativa severa que define la última edición de la Encuesta de Condiciones de Vida (gráfico III-57).

219 Véase el apartado 1.1 de este capítulo.

220 En otras palabras: más de 1,3 millones de personas (el 2,9 por 100 de la población) tenía rentas inferiores al 20 por 100 de la mediana de ingresos por unidad de consumo (inferiores a 3.003 euros anuales).

221 FUNCAS, *Impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar*, 2020, pág. 33.

RECUADRO III-19. REQUISITOS DE ACCESO AL IMV

Personas beneficiarias integradas en una unidad de convivencia	Personas beneficiarias/titulares individuales (no integradas en una unidad de convivencia)
--	--

Tener **residencia** legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud (o durante los tres años anteriores en el caso de personas beneficiarias menores de 30 años no integradas en una unidad de convivencia). Plazo no aplicable a víctimas de violencia de género, víctimas de trata y explotación sexual, menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

Estar integrada en una **unidad de convivencia** formada al menos un año antes.

Haber vivido de forma **independiente** en España en los siguientes términos:

- Menores de 30 años: domicilio distinto al de los progenitores, tutores o acogedores durante al menos los tres años inmediatamente anteriores y, como mínimo, doce meses de cotización a la Seguridad Social durante dicho periodo.
- Mayores de 30 años: domicilio distinto al de los progenitores, tutores o acogedores durante al menos el año inmediatamente anterior.

Encontrarse en situación de **vulnerabilidad económica** en los siguientes términos:

- El promedio mensual de los **ingresos** anuales computables de la persona o la unidad de convivencia, correspondientes al **ejercicio anterior**, debe ser inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada que corresponda en función de la composición del hogar. No se computan a estos efectos: los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas; las prestaciones y ayudas públicas de carácter finalista (becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares); las rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre.
- El **patrimonio neto** de la persona beneficiaria individual debe ser inferior a tres veces la cuantía anual de la renta garantizada; en el caso de unidades de convivencia este límite se incrementa en función de una escala que tiene en cuenta la composición del hogar. No se tiene en cuenta a estos efectos el valor de la vivienda habitual.

Tipo de unidad de convivencia	Límite de ingresos			Límite de patrimonio		
	Escala	2020	2021	Escala	2020	2021
Un adulto	1	5.418,4	5.519,2	1	16.615,2	16.917,6
Un adulto y un menor	1,52	8.236,0	8.389,0	1,4	23.261,3	23.684,6
Un adulto y dos menores	1,82	9.861,5	10.044,9	1,8	29.907,4	30.451,7
Un adulto y tres o más menores	2,12	11.487,0	11.700,7	2,2	36.553,4	37.218,7
Dos adultos	1,3	7.043,9	7.175,0	1,4	23.261,3	23.684,6
Dos adultos y un menor	1,6	8.669,4	8.830,7	1,8	29.907,4	30.451,7
Dos adultos y dos menores	1,9	10.295,0	10.486,5	2,2	36.553,4	37.218,7
Dos adultos y tres o más menores	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8

RECUADRO III-19. REQUISITOS DE ACCESO AL IMV (continuación)

Tipo de unidad de convivencia	Límite de ingresos			Límite de patrimonio		
	Escala	2020	2021	Escala	2020	2021
Tres adultos	1,6	8.669,4	8.830,7	1,8	29.907,4	30.451,7
Tres adultos y un menor	1,9	10.295,0	10.486,5	2,2	36.553,4	37.218,7
Tres adultos y dos o más menores	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8
Cuatro adultos	1,9	10.295,0	10.486,5	2,2	36.553,4	37.218,7
Cuatro adultos y un menor	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8
Otros	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8

Haber solicitado las **prestaciones públicas** que se determinen reglamentariamente a las que se pueda tener derecho. Quedan exceptuados a estos efectos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

Titulares integrados en una unidad de convivencia

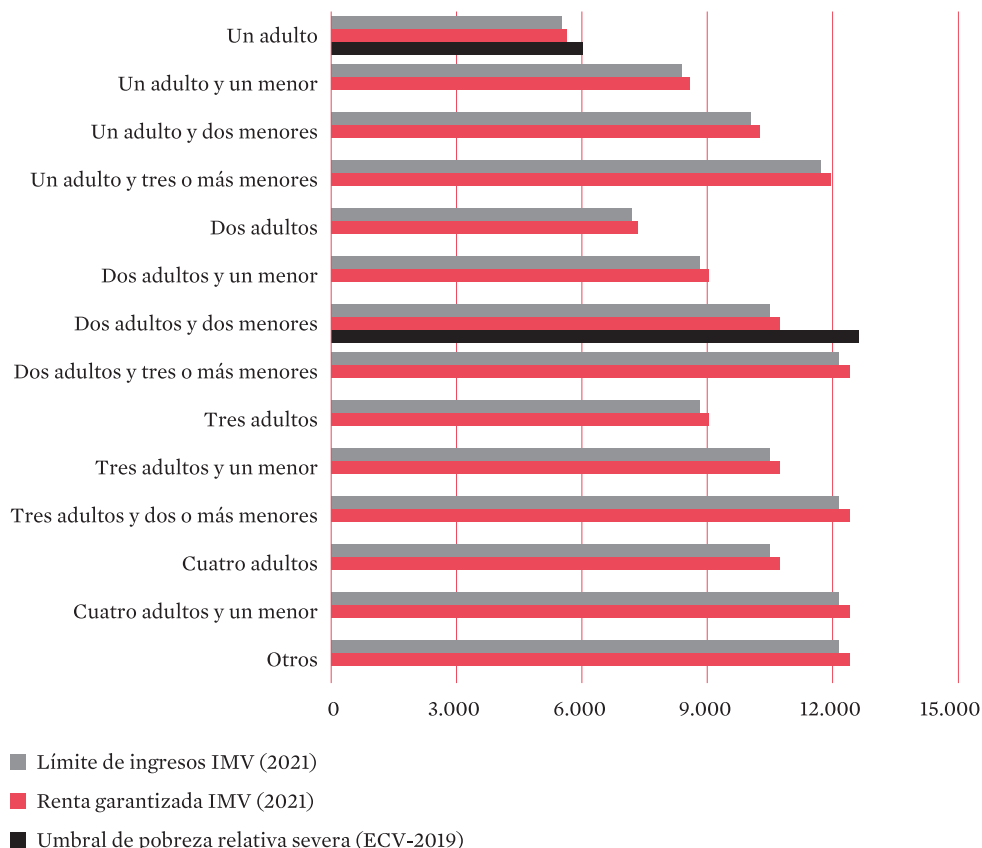
	No percibir pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente o pensión no contributiva por jubilación o invalidez.
Tener al menos 23 años (o 18 años en el caso de tener hijos o menores a cargo).	Tener al menos 23 años (o 18 años en el caso de víctimas de violencia de género o víctimas de trata y explotación sexual).

Fuentes: Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; y Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social (BOE, 31/03/2021).

La cuantía anual de la renta garantizada por el IMV para una persona beneficiaria individual se corresponde con el 100 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas. En el caso de unidades de convivencia, dicha cuantía se incrementa un 30 por 100 por cada miembro adicional (adulto o menor), añadiéndose un complemento del 22 por 100 si se trata de un hogar monoparental, hasta un máximo del 220 por 100. La renta garantizada por el IMV para un beneficiario individual se situó en 5.538,4 euros anuales en 2020, revalorizándose un 1,8 por 100 y alcanzando los 5.639,2 euros anuales en 2021. Como resultado de aplicar la escala de incrementos y la revalorización mencionadas, la cuantía anual de renta garantizada por el IMV para una unidad de convivencia formada por dos adultos y dos menores quedó fijada en 10.522,96 euros para 2020 y 10.714,48 euros para 2021. En consonancia con las cuantías establecidas y atendiendo a la regla de cálculo del límite de ingresos, el umbral de la prueba de rentas para una persona beneficiaria individual se situó en 5.418,4 euros anuales en

GRÁFICO III-57. IMV Y POBREZA SEVERA

[Límite de ingresos para el acceso al IMV en 2021⁽¹⁾, renta garantizada por el IMV en 2021 y umbral de pobreza relativa severa en ECV-2019 (euros anuales)⁽²⁾]



Notas: (1) Límite de ingresos para el acceso al IMV: el periodo de cómputo de los ingresos es el año anterior, es decir, 2020. (2) Umbral de pobreza severa: definido como el 40 por 100 de la mediana de ingresos de la población (ingresos referidos al año anterior al de la encuesta, es decir, 2018).

Fuentes: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, edición 2019; Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; y Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social (BOE, 31/03/2021).

2020 y 5.519,2 euros anuales en 2021, ascendiendo a 10.294,96 y 10.486,48 euros anuales, respectivamente, para los hogares formados por dos adultos y dos menores.

Estos umbrales de renta para el acceso al IMV se sitúan por debajo de los umbrales de pobreza relativa severa que define la Encuesta de Condiciones de Vida²²², lo cual sugiere un problema de cobertura del IMV respecto a su objetivo principal. Las cuantías

²²² El umbral de riesgo de pobreza severa (40 por 100 de la mediana de ingresos) para el hogar unipersonal fue de 5.914 euros anuales en la ECV de 2018 y de 6.006 euros anuales en la ECV de 2019 (datos sobre ingresos referidos al año natural anterior al de la encuesta), ascendiendo a 12.419 y 12.613 euros anuales, respectivamente, para los hogares formados por dos adultos y dos menores.

de la renta garantizada por el IMV también son inferiores a los mencionados umbrales de pobreza severa, lo cual suscita dudas sobre su adecuación para alcanzar unos resultados significativos en la reducción de la misma (gráfico III-57). Ambas cuestiones parece que tendrán implicaciones a la hora de evaluar el impacto del IMV. De hecho, las simulaciones realizadas a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2019 en un escenario de plena implantación muestran un impacto muy significativo del IMV en la reducción de la brecha de pobreza severa (reducción superior al 50 por 100), siendo mucho más limitado su efecto en la disminución de la tasa de pobreza severa.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que la información sobre ingresos que proporciona la Encuesta de Condiciones de Vida tiene dos años de retraso respecto al periodo de cómputo de la prueba de ingresos para el acceso al IMV y tres en relación al periodo de referencia de la cuantía de la renta garantizada, de manera que se habrán producido cambios en la distribución de la renta desde 2018, especialmente tras el impacto del COVID-19, que habrán afectado a la baja a los umbrales de pobreza relativa severa. Asimismo, a la hora de valorar el diseño del IMV en cuanto a su objetivo de reducción de la pobreza severa, es necesario considerar la configuración y alcance de otros dispositivos de garantía de ingresos mínimos preexistentes, como los subsidios por desempleo y la RAI o las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. En todo caso, no se puede obviar que ha existido una limitación presupuestaria que parece haber condicionado las decisiones adoptadas en el diseño del IMV²²³.

Otra cuestión por considerar en este orden de cosas es que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha manejado otras fuentes de información además de la ECV (como las bases de datos de la Seguridad Social y de la Agencia Tributaria), recurriendo a unas categorías de análisis que difieren sensiblemente de las consensuadas a nivel europeo para el análisis de la pobreza relativa de ingresos a partir de la ECV²²⁴, estimaciones²²⁵ conforme a las cuales el IMV llegará a 2,3 millones de personas, con un efecto redistributivo focalizado en las situaciones de pobreza relativa más extremas.

223 En su comparecencia del 18 de junio de 2020 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado, el ministro Escrivá reconocía que el diseño de IMV había estado condicionado por una restricción presupuestaria de 3.000 millones de euros.

224 Las principales categorías de análisis de la pobreza relativa de ingresos son: la pobreza moderada (la que afecta a la población situada bajo el umbral del 60 por 100 de la mediana de ingresos equivalentes en la distribución de la renta anual neta por unidad de consumo); la pobreza severa (umbral en el 40 por 100 de la mediana de ingresos) y la pobreza extrema (umbral en el 20 por 100 de la mediana de ingresos). En 2017 (ECV-2018) el umbral de pobreza moderada se situó en 9.009 euros anuales, el de pobreza severa en 5.914 euros anuales, y el de pobreza extrema en 3.003 euros anuales. La utilización de otras categorías de análisis suele hacerse en base a los umbrales intermedios: 30 por 100 de la mediana de ingresos (4.436 euros anuales en 2017) y 50 por 100 de la mediana de ingresos (7.393 euros anuales).

225 Divulgadas por el ministro Escrivá durante su comparecencia del 8 de junio de 2020 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso. Realizadas en base al diseño inicial del IMV y combinando dos fuentes de información: AEAT y ECV-2018 y según las cuales, un millón de personas saldrá de la «pobreza extrema» (renta por unidad de consumo inferior a 2.950 euros anuales),

*No solo una medida
de sustitución de rentas:
incentivos al empleo
y a la inclusión social*

El objetivo último de inclusión social de las personas beneficiarias también ha sido central en el diseño del IMV. La prestación económica, que cubre la diferencia entre la renta computable del hogar durante el año anterior y la cuantía anual de la renta garantizada correspondiente, es compatible con ingresos de cualquier naturaleza (in-

cluidos los laborales) siempre que se cumpla el requisito de vulnerabilidad económica y se reúnan las demás condiciones para el acceso (recuadro III-19).

Además de su compatibilidad con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, se contempla la aplicación de un sistema de incentivos al empleo. Si bien todavía no existe desarrollo reglamentario al respecto, la información disponible²²⁶ sugiere que una parte de los nuevos ingresos procedentes del empleo (por incorporación al mercado laboral o por subida salarial) no se considerarán ingresos computables.

Por otro lado, habiéndose establecido como obligación del beneficiario que no trabaja (salvo excepciones) su inscripción como demandante de empleo²²⁷, que implica la suscripción de un compromiso de actividad, la percepción de la prestación del IMV queda, en estos casos, indirectamente condicionada a la participación en itinerarios de inserción sociolaboral. En todo caso, quienes reciban el IMV estarán obligados a participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de sus competencias (de no hacerlo incurrirían en una infracción grave). Supondrá un avance en este sentido la financiación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de programas piloto para poner en marcha y evaluar el impacto de itinerarios de inclusión para perceptores del IMV²²⁸.

Como apoyo al sistema de incentivos al empleo y a la inclusión social que contendrá el IMV, se ha establecido que quienes lo perciban serán objetivo prioritario del Gobierno en el diseño de incentivos a la contratación, entre los que ya se contempla la creación de un sello de inclusión social para aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del IMV.

El diseño e implementación de estrategias de inclusión social de las personas beneficiarias del IMV requerirá de la cooperación y colaboración de otros departamentos

más de medio millón más dejará de estar en situación de «pobreza muy alta» (renta entre 2.950 y 4.359 euros anuales) y otras 125.000 saldrán de «pobreza alta y moderada» (renta entre 4.359 y 8.860 euros anuales). Las otras 575.000 personas receptoras del IMV, que no cambian de categoría, verán mejorada su renta un mínimo de un 10 por 100.

226 Información extraída de la «Guía de facilitación de acceso a las medidas» del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

227 En el diseño inicial era un requisito de acceso. Con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, pasó a ser una obligación del beneficiario, a cumplir y acreditar en los seis meses siguientes al reconocimiento de la prestación (RD-ley 20/2020, art. 33).

228 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado el 13 de abril de 2021, pág. 62.

ministeriales, las comunidades autónomas, las entidades locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como las entidades del tercer sector de acción social. La cooperación con las comunidades autónomas y las entidades locales se plantea como fundamental para el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación, pues en el ejercicio de sus competencias pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales.

A este respecto los datos y la experiencia sugieren que, para abordar las estrategias de inclusión social centradas en la persona desde una perspectiva orientada a la eficacia y a la activación en sentido amplio, además de desarrollar los estímulos al empleo, habría que promover una mayor integración de los servicios sociales y los servicios de empleo a la hora de abordar y concretar las fórmulas de cooperación entre administraciones. Según la última Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA, en 2018 había en torno a 1 millón de personas desempleadas que estaban inscritas en los servicios de empleo y cuyas familias eran atendidas por los servicios sociales; en concreto había unas 640.000 personas en situación de exclusión social severa o pobreza monetaria severa que eran usuarias al mismo tiempo de los servicios sociales y los de empleo. Estos usuarios compartidos presentaban una mayor acumulación de dificultades en comparación con el resto de usuarios, lo que refuerza la postura de que una intervención más eficaz con este colectivo pasaría por el establecimiento de procesos de trabajo conjunto²²⁹. La experiencia en la gestión de las rentas mínimas de algunas comunidades autónomas también ha llevado a conclusiones similares²³⁰. Aprovechando la oportunidad que brinda la implementación del IMV, se podría ir avanzando hacia una mayor integración de los servicios sociales y los servicios de empleo mediante el desarrollo de programas de trabajo conjunto con usuarios compartidos, la integración de los sistemas de información, el uso de herramientas compartidas y el desarrollo de protocolos de derivación en ambos sentidos (entre otros avances posibles).

Tal y como se reconoce en el Preámbulo del Real Decreto-ley 20/2020, el establecimiento del IMV requerirá una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales con objetivos coincidentes para evitar duplicidades y lograr una mayor efectividad de las políticas. Este proceso de reajuste/reorganización de las prestaciones no contributivas se ha iniciado con la eliminación de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo menor

*Régimen transitorio,
integración y asimilación
de algunas prestaciones
familiares en el IMV*

229 Laparra Navarro, M. y Martínez Sordoni, L., «La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación», *Papers. Revista de Sociología*, (106) 2021.

230 Los resultados de un proyecto de pilotaje para la integración de servicios en Navarra revelaron que un porcentaje elevado de personas perceptores de la renta garantizada autonómica requería itinerarios mixtos con servicios integrados. (Laparra Navarro, M. y Martínez Sordoni, L., *op. cit.*

de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, por entenderse integrada en el IMV, no pudiendo presentarse nuevas solicitudes por dichos causantes desde el 1 de junio de 2020 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020).

Para integrar esta prestación familiar en extinción en el IMV se estableció un régimen transitorio y se actuó de oficio para reconocer provisionalmente la prestación transitoria del IMV a quienes reunían los requisitos para ser perceptores de la misma²³¹ (y siempre que el importe de la prestación transitoria correspondiente fuese igual o superior al importe de la asignación económica que venían percibiendo). La conversión realizada de oficio afectó a 74.119 hogares (251.346 personas, menores de edad el 54 por 100 de ellas), que vieron abonada su primera nómina de la prestación transitoria del IMV a finales de junio de 2020²³². Por su parte, quienes recibían la prestación familiar en extinción y no cumplían con los requisitos de acceso a la prestación transitoria del IMV (así como aquellos que, cumpliéndolos, o no fueron notificados para la reconversión de oficio²³³ o ejercieron el derecho de opción) continuaron percibiendo la asignación económica que tenían reconocida, de la que serán perceptores mientras no concurra alguna de las causas previstas para la extinción del derecho²³⁴.

El INSS ha podido reconocer de oficio la prestación transitoria del IMV hasta el 31 de diciembre de 2020 y, por tanto, con efectos económicos a 1 de junio de 2020, quedando vigente el régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2021 en los siguientes términos. Quienes reciban la prestación transitoria y dejen de mantener las condiciones de acceso a la misma verán reanudado el percibo de la asignación económica por hijo a cargo siempre que continúen cumpliendo sus requisitos de acceso. Aquellos que sí mantengan las condiciones para optar a la prestación transitoria tendrán que acreditar el cumplimiento de los requisitos de acceso al IMV (recuadro III-19) antes del 31 de diciembre de 2021 para que dicha prestación transitoria pueda devenir, a partir del 1 de enero de 2022, en la prestación del IMV. Por su parte, las personas beneficiarias de la prestación familiar en extinción que no fueran notificados para la reconversión de oficio, pero cumplieran las condiciones previstas, seguirán teniendo la opción de solicitar la prestación transitoria del IMV (no obstante, habiendo finalizado el periodo de retroactividad de los efectos económicos el 31 de diciembre de 2020, esta se reconocerá con efectos a día 1 del mes siguiente al de la presentación de la solicitud).

231 Requisitos a los que se refieren los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera (Real Decreto-ley 20/2020).

232 Datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones el 26 de junio de 2020.

233 En los casos en los que el INSS no disponía de información suficiente del hogar para reconvertir de oficio la prestación familiar, quedó en manos de quienes la recibían proceder a la solicitud de la prestación transitoria del IMV (régimen transitorio vigente hasta el 31 de diciembre de 2021).

234 Téngase en cuenta que los umbrales de la prueba de rentas del IMV son menos restrictivos que los establecidos para acceder a la asignación mejorada por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100 (casos de pobreza del hogar familiar), pero son más restrictivos que los umbrales de renta para acceder a esta prestación familiar por la vía ordinaria (tanto en la modalidad de familia numerosa como en la de familia no numerosa).

En consonancia con el proceso de extinción y asimilación anteriormente descrito, a 31 de diciembre de 2020 el volumen de quienes percibían la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, junto con quienes recibían la asignación por hijo a cargo menor de 18 años con discapacidad mayor o igual a 33 por 100, registró una reducción anual del 23,2 por 100, con 194.863 titulares menos que en la misma fecha del año anterior. A falta de datos más desagregados sobre titulares, la información sobre causantes confirma que esta reducción responde a la evolución de la prestación familiar en extinción: a 31 de diciembre de 2020 el número de causantes menores de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100 había aumentado un 27,3 por 100 respecto al año anterior, mientras que el volumen de causantes menores de edad con discapacidad del 33 por 100 o superior se mantenía relativamente estable con una reducción anual del 1,6 por 100²³⁵. La cuantía de la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, que se había revalorizado un 17,2 por 100 en abril de 2019 tras más de una década congelada²³⁶, se ha quedado estancada en 341 euros anuales para 2021, manteniéndose en 588 euros anuales la asignación mejorada para los casos de pobreza del hogar familiar.

Otro de los colectivos a los que el INSS ha podido reconocer de oficio la prestación transitoria del IMV hasta el 31 de diciembre de 2020 han sido las personas beneficiarias de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (RMI en adelante). Las RMI son prestaciones compatibles con la percepción del IMV. De hecho, la única incompatibilidad que se ha establecido en la regulación del IMV se refiere a la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con ella en grado inferior al 33 por 100. Además de compatibles, las RMI tienen la condición de complementarias: no se exige su solicitud previa y no se consideran ingresos computables en la prueba de rentas. En este escenario parece razonable que se haya tratado de facilitar el acceso a los perceptores de rentas mínimas autonómicas a través del reconocimiento de la prestación transitoria del IMV. El procedimiento establecido para ello ha requerido la colaboración de las comunidades autónomas, encargadas de comunicar, previa conformidad de las personas destinatarias y a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados por el INSS, los datos necesarios para la identificación de potenciales beneficiarias así como un certificado acreditativo del cumplimiento de los requisitos de acceso al IMV (a excepción de la vulnerabilidad económica, comprobada directamente por INSS)²³⁷; tendrán que remitir

235 ESTADISS: Estadísticas de pensiones (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

236 A partir del 1 de abril de 2019 (con la aprobación del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo), la cuantía de la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100 se incrementó de 291 a 341 euros anuales (588 euros anuales en el caso de las familias más desfavorecidas) tras más de una década sin revalorizarse.

237 En este caso el acceso a la prestación transitoria se rige por los requisitos generales de acceso al IMV.

al INSS toda la documentación que prueba el cumplimiento de dichos requisitos en el plazo máximo de seis meses a contar desde el 1 de enero de 2021, asumiendo la responsabilidad económica si se detectan concesiones indebidas.

Todavía no se han divulgado datos que permitan cuantificar el volumen de situaciones de percepción simultánea del IMV y de las RMI (o al menos identificar a quienes han accedido al IMV por la vía de la prestación transitoria). En todo caso, resuelta la complementariedad formal entre el IMV y las RMI, la preocupación se centra en cómo se articulará en la práctica dicha complementariedad²³⁸. Supondrá una aportación importante en este sentido la opinión que emitirá la AIReF en 2021 sobre la implementación del IMV y su complementariedad con otras rentas autonómicas²³⁹.

La creación del IMV amplía el alcance y suficiencia del sistema de garantía de ingresos mínimos, si bien introduce mayor complejidad al mismo. Así, a la dispersión

*La necesaria
reordenación del
conjunto de ayudas*

de prestaciones que caracteriza al nivel asistencial de la protección por desempleo (fundamentalmente), junto a la heterogeneidad territorial que deriva de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, se suma el IMV, con sus singularidades. Por ello, además de articu-

lar el IMV con las rentas mínimas autonómicas en términos de complementariedad es preciso su encaje con otras prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos, cuyos requisitos y características difieren en numerosos aspectos. Así, con respecto a las PNC, sin ánimo de exhaustividad, las diferencias se observan en aspectos que van desde la periodicidad de la nómina (12 pagas el IMV; 14 las PNC) a los ingresos computables y los límites de renta establecidos para el acceso, pasando por el ámbito subjetivo (hogares, en el caso del IMV, o personas individuales teniendo en cuenta la composición del hogar, en el caso de las PNC), a la existencia de un complemento por residencia en vivienda alquilada (existente en las PNC; previsto su desarrollo en el IMV). Y en el caso del nivel asistencial del desempleo, las divergencias se aprecian en aspectos como la duración, el periodo de cómputo de los ingresos para la prueba de rentas; diferencias tanto en los ingresos computables como en los límites de renta establecidos para el acceso (más elevados, y referenciados al IPREM, en el subsidio por desempleo) o la cuantía de la renta garantizada [inferior en el subsidio por desempleo (referenciada al SMI) que la del IMV correspondiente al hogar unipersonal].

Dado el contexto, sería importante analizar en su conjunto y articular también, en un sistema mínimamente coherente, los demás dispositivos de garantía de ingresos mínimos, en especial los subsidios por desempleo y otras prestaciones del nivel no contributivo del sistema de protección por desempleo²⁴⁰.

238 Véase el apartado 2.6.1 de este capítulo, donde se trata en mayor detalle la complementariedad entre RMI e IMV.

239 AIReF, Plan de Actuaciones para 2021.

240 Véase el apartado 2.3 de este capítulo.

El IMV superó el medio millón de personas beneficiarias en la nómina de marzo de 2021²⁴¹. De ellas (menores de edad el 43,4 por 100), más de 200.000 son titulares que perciben la prestación en nombre propio o del resto de la unidad de convivencia (gráfico III-58). Había menores en el 69,5 por 100 de las unidades de convivencia y el 32 por 100 de ellas se corresponde con un hogar monoparental. Las personas titulares más numerosas son las que tienen entre 36 y 45 años (36,3 por 100), siendo también considerable el volumen de los grupos de edad colindantes: de 46 a 55 años (28,3 por 100) y de 24 a 35 años (21 por 100). La edad media de las personas titulares es de 43,5 años, mientras que la de las beneficiarias se sitúa en 27,5 años (18,5 años si se excluye del cómputo a los titulares). Las mujeres constituyen la gran mayoría de las personas titulares (más del 70 por 100) y de las beneficiarias (55,9 por 100).

*Avance lento y,
de momento, menor
de lo esperado*

El alcance del IMV tras nueve meses en funcionamiento ha sido mucho menor del esperado, pues la estimación del Gobierno es que llegue a 850.000 hogares en los que viven 2,3 millones de personas²⁴². Se espera que más del 30 por 100 de las personas beneficiarias sean menores y que el peso de los hogares formados al menos por un menor supere el 50 por 100. También se estima una especial incidencia entre los hogares monoparentales, con un peso superior al 15 por 100 en el conjunto de unidades de convivencia beneficiarias (el 90 por 100 de estos hogares monoparentales estarían encabezados por una mujer). En definitiva, se espera un volumen cuatro veces mayor que el alcanzado en la nómina de marzo y un cambio en sus características sociodemográficas²⁴³ así como en su distribución territorial (gráfico III-103). Cabe añadir al respecto que en la nómina de marzo el importe medio de las prestaciones reconocidas se situó en 460 euros mensuales, frente a los 313 euros mensuales estimados por el Gobierno en un escenario de plena implantación, lo que significa que quienes han podido acceder al IMV hasta la fecha tienen, de media, una renta disponible inferior a la estimada para el conjunto de personas potencialmente beneficiarias.

En marzo de 2021 el IMV apenas había alcanzado el 25 por 100 de la cobertura esperada. En consecuencia, esta nueva prestación habrá tenido un impacto momentáneamente mucho más limitado que el inicialmente previsto en la distribución de la

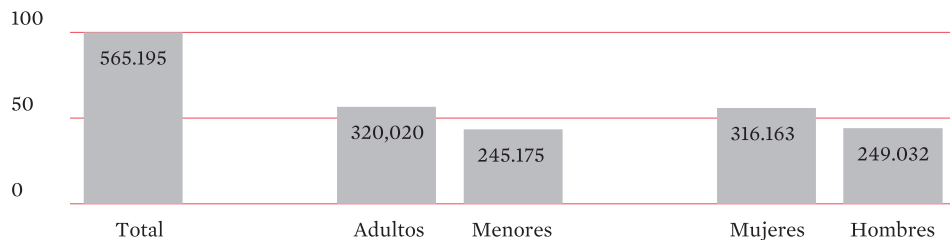
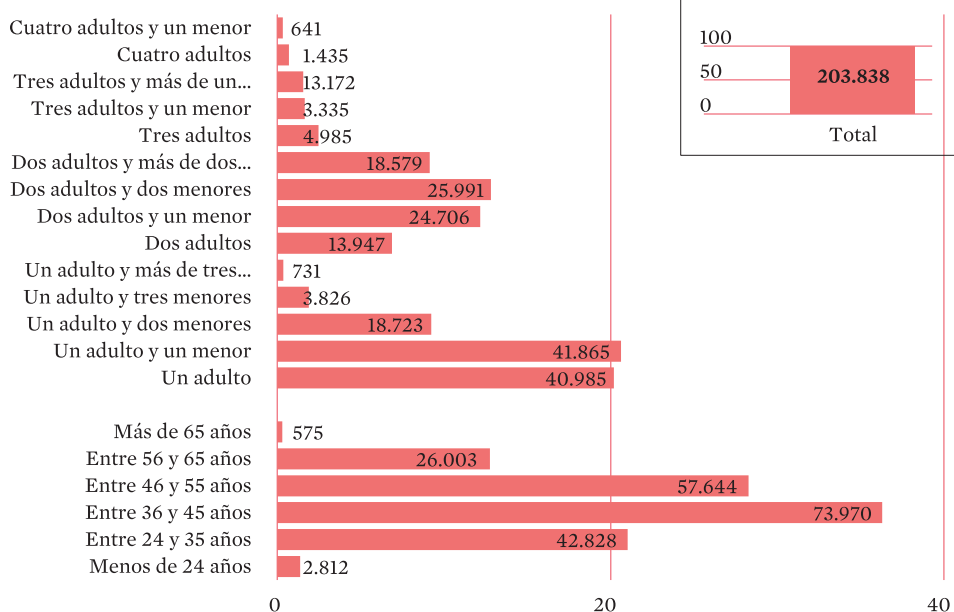
241 En la nómina de marzo de 2021 se incluyen por primera vez las personas beneficiarias de la Comunidad Foral de Navarra, que han sido reconocidos sin necesidad de presentar solicitud a través de la pasarela de reconocimiento en bloque que el INSS ha puesto a disposición de las comunidades autónomas. Esta opción de reconocimiento en bloque fue introducida por el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre. Desde su puesta en funcionamiento también ha sido utilizada por Aragón (lo hizo en diciembre de 2020). Para más información sobre el IMV a nivel autonómico, véase apartado 2.6.1 de este capítulo (concretamente las páginas dedicadas a las RMI de las comunidades autónomas).

242 Datos divulgados por el ministro Escrivá durante su comparecencia del 8 de junio de 2020 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso.

243 Téngase en cuenta que se ha priorizado el acceso de determinados colectivos, como los perceptores de la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, que están condicionando el perfil sociodemográfico de los actuales beneficiarios del IMV.

GRÁFICO III-58. ALCANCE DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

[Personas beneficiarias y titulares en la nómina de marzo de 2021 (número y porcentaje)]

Personas beneficiarias**Titulares**

Nota: personas titulares contabilizadas como beneficiarias.

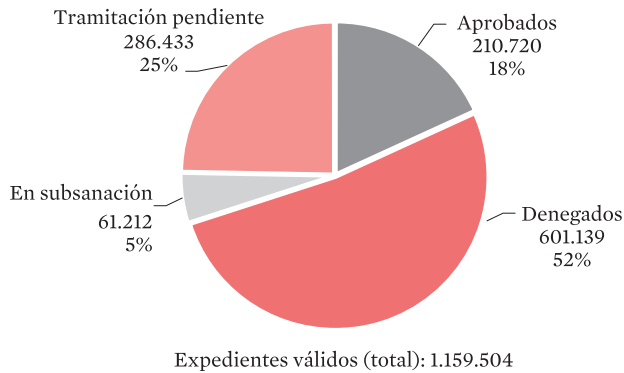
Fuente: datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, mediante nota de prensa, tras la comparecencia del ministro Escrivá el 18 de marzo de 2021 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado.

renta (y de la riqueza) y, desde luego, en la contención de las situaciones de emergencia y carencia de rentas como consecuencia sobrevenida de los efectos económicos y en el empleo de la pandemia por COVID-19. Tal y como se ha señalado anteriormente²⁴⁴, la creación del IMV estaba prevista con anterioridad a la irrupción del COVID-19. No obstante, se aceleró su puesta en marcha para hacer frente, junto a otras medidas excepcionales, a las derivadas socioeconómicas de la pandemia por COVID-19. Por ello, aunque se trata de medida de carácter estructural, su regulación contempla un

244 Véase el apartado 2.2.1 de este capítulo.

GRÁFICO III-59. GESTIÓN DE SOLICITUDES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

[Situación de los expedientes a cierre de la nómina de marzo de 2021 (número y porcentaje)]



Fuente: datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, mediante nota de prensa, tras la comparecencia del ministro Escrivá el 18 de marzo de 2021 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado.

régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas, vigente hasta el 31 de diciembre de 2021²⁴⁵.

Entre el 15 de junio de 2020 y la fecha de cierre de la nómina de marzo de 2021 (un periodo de nueve meses) el INSS recibió 1,15 millones de solicitudes válidas de prestaciones de IMV, logrando tramitar el 75 por 100 de ellas (gráfico III-59). De las solicitudes tramitadas (más de 800.000), el 24 por 100 se resolvió con la concesión de la prestación, denegándose el 69 por 100 y quedando pendiente de subsanación el 7 por 100 restante. Las denegaciones (más de 600.000) han estado motivadas mayoritariamente por el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica, siendo considerable el porcentaje que se ha debido a la falta de acreditación de la unidad de convivencia (el 10 por 100).

Desde la puesta en marcha del IMV el Gobierno ha tratado de abordar algunos problemas de diseño y de implantación introduciendo modificaciones en la regulación de la prestación (recuadro III-20). Precisamente la última reforma, operada en febrero, se ha centrado en facilitar el acceso a quienes muestran dificultades para acreditar la unidad de convivencia en los términos previstos.

A pesar del esfuerzo y de las medidas adoptadas para ampliar la capacidad de cobertura del IMV, las prestaciones reconocidas en los nueve primeros meses de su funcionamiento (poco más de 200.000) no llegan al 20 por 100 de las solicitudes válidas registradas en dicho periodo (gráfico III-59) y, desde luego, están muy por debajo de las 850.000 prestaciones estimadas por el Gobierno.

²⁴⁵ Regulado en la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo (vigencia ampliada por el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre).

RECUADRO III-20. CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DEL IMV (JUNIO 2020-MARZO 2021)**Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo**

Se proporciona al INSS la cobertura legal necesaria para comunicar las resoluciones de las prestaciones de IMV a las comunidades autónomas y entidades locales, sin necesidad del consentimiento previo del titular de los datos personales y a través de los protocolos de intercambio de información establecidos al efecto, facilitando a dichas administraciones información para el reconocimiento y control de otras prestaciones que son de su competencia. Se extiende la posibilidad de comunicar las resoluciones de las prestaciones de IMV, en dichos términos, a todas las administraciones, instituciones y organismos públicos que, en el marco de la colaboración y cooperación con el INSS, deban realizar actividades de gestión y control del IMV.

Se habilita el intercambio de información entre el INSS y las Haciendas Forales, en idénticos términos que los previstos con la AEAT, de cara a la comprobación del requisito de vulnerabilidad económica para el reconocimiento de la prestación transitoria del IMV.

Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia

Se habilita la base de coordinación padronal del INE para contrastar y confirmar los datos de empadronamiento aportados por la persona solicitante de la prestación, de manera que esta no tenga que realizar el paso previo de solicitar el certificado de empadronamiento.

Se aumentan las competencias del INSS para llevar a cabo el reconocimiento de oficio de la prestación transitoria del IMV durante 2020, introduciéndose cambios procedimentales para facilitar la gestión del IMV a quienes perciben las RMI de las comunidades autónomas y de otras prestaciones estatales.

Se establece el trámite de inadmisión previa vinculado exclusivamente al requisito de vulnerabilidad económica.

Se extiende el periodo de retroactividad de los efectos económicos del 15/09/2020 al 31/12/2020.

Se amplía a 6 meses el plazo el plazo máximo para resolver las solicitudes y notificar dicha resolución.

Se elimina el requisito previo de estar inscrito como demandante de empleo para las personas que no trabajan, que pasa a ser una obligación *a posteriori* de la persona beneficiaria, a cumplir y acreditar en los 6 meses siguientes al reconocimiento de la prestación, salvo en las excepciones previstas.

Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo

Se extiende 1 año más, hasta el 31/12/2021, el régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas.

Se extiende la posibilidad de ser beneficiario individual a personas de más de 65 años que no sean beneficiarias de pensión de jubilación.

Se amplía el concepto de unidad de convivencia para facilitar el acceso a: las personas que, sin tener vínculos de parentesco o análogos, comparten vivienda con una unidad de convivencia formada por personas que sí tienen vínculos; las personas que, en virtud de un contrato, hacen uso individualizado de una habitación en un establecimiento hotelero o similar; las unidades de convivencia integradas al menos por un menor o una persona con discapacidad que acrediten el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio.

RECUADRO III-20. CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DEL IMV (JUNIO 2020-MARZO 2021)
(continuación)

Se amplía el concepto de unidad de convivencia monoparental: los menores a cargo pueden ser descendientes de hasta segundo grado.

Se incorporan, a efectos de la percepción del complemento de monoparentalidad, nuevos supuestos: la unidad formada por dos adultos con menores a cargo cuando uno de ellos tenga reconocido un grado III de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez; la unidad formada exclusivamente por una mujer víctima de violencia de género. Se aclara el régimen de incompatibilidad del IMV con la asignación por hijo o menor acogido a cargo, menor de 18 años, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100. Se limita a los menores de 30 años el requisito de 3 años de vida independiente y 1 año de cotización a la Seguridad Social, estableciéndose el requisito de un año de vida independiente para los mayores de 30 años.

Se endurecen los requisitos exigidos a las parejas de hecho: para que tengan la consideración de unidad de convivencia deben de haberse constituido con al menos 2 años de antelación y haber convivido como mínimo los 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud.

Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020

Se amplía hasta el 30/06/2021 el régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación del IMV.

Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria

Se introduce un nuevo apartado en el artículo sobre mecanismos de colaboración con otras administraciones, estableciéndose la posibilidad de que las comunidades autónomas hagan uso de la pasarela de reconocimiento en bloque puesta a su disposición por el INSS.

Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico

Se suprime el límite de 2 titulares por vivienda para facilitar el acceso a las personas sin hogar o en infravivienda, a las personas que son temporalmente usuarias de servicios residenciales públicos o privados, y a las personas en situación de vulnerabilidad que se agrupan en una misma vivienda con el fin exclusivo de compartir gastos.

Se introduce el concepto de unidad de convivencia independiente temporal para facilitar el acceso a las mujeres con condición de víctima de violencia de género, a las personas en trámite de separación o divorcio, a las afectadas por desahucio y a aquellas afectadas por inhabilitabilidad.

Se posibilita la participación de los servicios sociales y, transitoriamente, las entidades del tercer sector de acción social para certificar la existencia de situaciones particulares en la acreditación del requisito de convivencia (como el denominado empadronamiento ficticio de las personas sin hogar o el carácter no permanente de los servicios residenciales).

Fuente: BOE (31/03/2021).

Retos y oportunidades

Todavía quedan retos importantes que abordar que incluso van más allá del desarrollo reglamentario al que se remite la norma en sucesivas ocasiones (se pueden contar hasta 23 desarrollos pendientes). En términos generales, y sin ánimo de exhaustividad, se identifican los siguientes retos de diseño, de implementación y de evaluación.

Los retos de diseño se refieren fundamentalmente a dos aspectos de la prestación, su accesibilidad y su adecuación. En cuanto al primero, destaca la exclusión de determinados colectivos que, encontrándose en situación de pobreza severa, no reúnen las condiciones de elegibilidad exigidas. El requisito de residencia legal deja al margen a la población inmigrante en situación administrativa irregular²⁴⁶; el criterio de la edad excluye a los menores de 23 años que viven solos (salvo a aquellos entre 18 y 23 años que tienen hijos o menores a cargo); y la acreditación de la unidad de convivencia sigue siendo problemática para algunos colectivos (como las personas sin hogar) y muy exigente para otros (como las parejas de hecho o las personas que viven solas). En cuanto al segundo aspecto, el de la adecuación de la prestación, destaca la necesidad de poner en marcha un complemento de ayuda por vivienda. La regulación actual del IMV contempla, a expensas del desarrollo reglamentario correspondiente, la posibilidad de incrementar la cuantía de la renta garantizada cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por 100 de dicha cuantía. No obstante, no parece complemento suficiente para cubrir las necesidades básicas (vivienda incluida) de los perceptores, especialmente de aquellos que viven solos (cuya renta garantizada se sitúa, para 2021, en 470 mensuales). Asimismo, habría que abordar los problemas de adecuación que derivan de establecer un periodo de cómputo de los ingresos (año anterior) que no es el óptimo para valorar la necesidad y derecho de acceso a la prestación, alejándose de la doctrina del Tribunal Supremo establecida en el caso de otras prestaciones asistenciales del sistema de la Seguridad Social²⁴⁷. El establecimiento de un régimen excepcional, y transitorio, aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas, con un periodo de cómputo más ajustado (año en curso)²⁴⁸, viene a reconocer la limitación señalada. Los demás retos relacionados con el diseño de la prestación se centran en su articulación con otras prestaciones y en el desarrollo de los incentivos al empleo y a la inclusión social, tal y como se ha señalado en páginas anteriores.

246 Este colectivo no puede acceder a las prestaciones de la Seguridad Social, pero sí a otras prestaciones sociales (artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). No obstante, habría que plantearse cuál es la cobertura que les ofrece actualmente el sistema de garantía de ingresos mínimos.

247 STS de 4 de noviembre de 2014, Rec. núm. 2963/2013.

248 En todo caso, en el año siguiente se efectúa la regularización de las cuantías abonadas en función del promedio mensual de ingresos anuales computables correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación.

Entre los retos de implementación destaca la necesidad de agilizar la tramitación de las solicitudes, pues, a pesar de los esfuerzos y de las innovaciones de tipo administrativo, el ritmo de concesiones sigue siendo insuficiente. Asimismo, es importante que la oportunidad de solicitar la prestación llegue a todas las situaciones potencialmente beneficiarias. En este sentido se observan problemas de falta de información²⁴⁹, de exclusión digital e incluso de exclusión financiera.

El principal reto de evaluación se refiere al establecimiento de un sistema de indicadores que permita analizar y evaluar el impacto del IMV en términos de protección social. La información sobre el funcionamiento del IMV todavía no se ha incorporado a las estadísticas oficiales. Tampoco se han publicado por el momento evaluaciones por parte de la Comisión de Seguimiento del IMV ni por parte de la AIREF. Y los datos disponibles hasta la fecha (referidos a las personas beneficiarias incluidas en la nómina de marzo de 2021 y a la gestión de las solicitudes hasta el cierre de dicha nómina) no permiten un análisis detallado. A esto se añaden las limitaciones que presenta la Encuesta de Condiciones de Vida para evaluar el impacto del IMV en la reducción de la pobreza relativa severa.

Todos estos retos, junto con el desarrollo reglamentario de la norma, brindan la ocasión de ir perfilando y perfeccionando el diseño del IMV, aprendiendo de la experiencia de estos primeros meses de funcionamiento, a fin de reforzar su eficacia. En este contexto, es importante el mantenimiento de intensos cauces de participación entre las administraciones competentes y los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.

2.2.5. La previsión social complementaria

En el marco del debate sobre los retos para la sostenibilidad, adecuación y suficiencia de las pensiones públicas, desde la Unión Europea se viene reiterando el importante papel que pueden jugar los instrumentos de previsión social complementaria como refuerzo de los sistemas públicos de protección social, de cara a garantizar unos ingresos adecuados durante la vejez. La diversidad de extensión de estos instrumentos, sin embargo, es palpable. Así, durante los últimos años, algunas reformas de los sistemas públicos de pensiones de los Estados miembros abordaron el papel de las pensiones complementarias o privadas en la provisión de ingresos para la vejez²⁵⁰. En varios países del norte y del oeste de Europa, los regímenes de pensiones profesionales (de empleo) existentes han ido madurando en los últimos tiempos y se han convertido en una fuente cada vez más importante de ingresos para la jubilación. Sin embargo, en otros países,

249 Véase, a modo de ejemplo, el elevado porcentaje de familias atendidas por Cáritas en enero de 2021 que afirma que no dispone de información suficiente la realizar la solicitud del IMV (el 67 por 100). Cáritas: «Un año acumulando crisis. La realidad de las familias acompañadas por Cáritas en enero de 2021», *Observatorio de la realidad social. La crisis de la COVID-19*, núm. 3, marzo 2021, pág. 13.

250 Véase Memoria CES 2018, capítulo III, apartado 6.5, *La previsión social complementaria*.

particularmente en Europa central y oriental, la introducción de pensiones complementarias no ha tenido tanto éxito²⁵¹.

En 2020, las instituciones comunitarias, con la Comisión Europea a la cabeza, han insistido nuevamente en ello²⁵² mientras varios países europeos han adoptado medidas para potenciar o fomentar los planes de pensiones complementarios como fuente de ingresos adicionales para la jubilación. También han llamado la atención sobre la brecha de género, perceptible en el acceso de las mujeres a los instrumentos de previsión social complementaria, debida, principalmente, a las diferencias salariales con los hombres. En el marco de la lucha contra los efectos de la crisis del COVID-19, varios países, entre ellos España (como se verá más adelante), han adoptado medidas para facilitar a los partícipes de los planes de pensiones el acceso, de forma excepcional, a sus derechos consolidados (rescate de las aportaciones —ahorros— realizadas a los mismos)²⁵³. Una de las iniciativas para fomentar y dinamizar los instrumentos de previsión social complementaria en la Unión Europea, fue la creación de un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), aprobado en 2019²⁵⁴.

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un claro estancamiento en los últimos años, con un cierto empeoramiento desde 2018, que prosiguió en 2020, sobre todo como consecuencia de la crisis de la pandemia del COVID-19, según muestran los datos aún provisionales de este último año²⁵⁵. Como ha venido señalando el CES en anteriores ediciones de esta Memoria, si en los años álgidos de la crisis económica y financiera (iniciada en 2008), la razón de este escaso dinamismo se situaba fundamentalmente en la incertidumbre sobre la conducta de los mercados financieros y el descenso de las rentas de las familias, su continuidad en la posterior fase de crecimiento económico pudo atribuirse también a la menor rentabilidad de estos productos en comparación con otras inversiones (ya sea bursátiles o en otros activos, como los inmobiliarios); la

*Estancamiento de
la previsión social
complementaria en
España en los últimos
años*

251 Economic Policy Committee, Social Protection Committee, *Joint Paper on Pensions 2019*, Bruselas, 22/01/2020.

252 La OCDE también ha incidido en dicha cuestión, especialmente en la actual coyuntura de crisis del COVID-19, en su Informe «*Pensions Outlook 2020*», el cual viene, además, acompañado por un informe específico sobre los ahorros para la jubilación en tiempos de COVID-19.

253 Véase, Comisión Europea 2020 *Social Protection Committee annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies: Report on key social challenges and key messages*.

254 Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP).

255 Los datos de 2020 disponibles son los relativos al primer semestre del año. Véase, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance del 2020 y Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones, Tercer Trimestre de 2020*.

persistente desfavorable situación laboral de parte de la población, especialmente los más jóvenes; al elevado peso de la inversión en activos reales (vivienda) frente a los activos financieros²⁵⁶, así como a las elevadas, según la OCDE²⁵⁷, comisiones ligadas a estos productos financieros y a la eliminación de los incentivos fiscales diferenciados entre los instrumentos de segundo (planes de pensiones de empleo) y tercer pilar (planes de pensiones individuales).

Además, el impulso a la previsión social complementaria que podría venir dado desde la negociación colectiva se ha visto paralizado durante los últimos años, en que se han priorizado otras cuestiones. No obstante, cabe recordar, que en el III Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2015, 2016 y 2017, las organizaciones firmantes compartían una valoración positiva sobre los sistemas de PSC y consideraban conveniente abordar su desarrollo en el marco de la negociación colectiva. Esta orientación no ha perdido vigencia ya que el IV AENC 2018, 2019 y 2020, firmado el 5 de julio de 2018, ha prorrogado el III AENC en sus propios términos —salvo aquellos contenidos que se opongan a lo en él suscrito— y hasta su finalización²⁵⁸. Además, en el PNR 2020 se contemplaba el propósito del Gobierno de potenciar los sistemas de previsión social complementaria, impulsando sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, compromiso similar a las orientaciones vertidas en el Pacto de Toledo renovado a finales de año.

Más recientemente, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de abril de 2021²⁵⁹, se contemplaba también el propósito del Gobierno de reformar e impulsar los sistemas complementarios de pensiones, sobre todo en el ámbito empresarial y profesional (Componente 30).

En 2020 prosiguió la evolución negativa de la previsión social complementaria

En efecto, como ya se ha apuntado, con datos aún provisionales²⁶⁰, la evolución negativa de la previsión social complementaria en España prosiguió en 2020 hasta donde alcanzan los datos, siguiendo la inercia de años anteriores, a la que se añade el impacto de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 (cuadro III-1). Así, en 2020 descendieron tanto el volumen de planes inscritos, como la cuenta de posición y las rentabilidades ofrecidas. Por el contrario, aumentaron las cuentas de partícipes, las aportaciones acumuladas realizadas y las prestaciones acumuladas pagadas.

En 2020, a 30 de septiembre, el número total de planes de pensiones inscritos se situó en 2.475, 82 menos que en 2019 (con datos completos del año), con lo que prosiguió la tendencia descendente del número de estos observada desde 2013.

256 Véase Banco de España, Artículos Analíticos, *Boletín Económico* 4/2019, de 19 de diciembre de 2019, *Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2017: métodos, resultados y cambios desde 2014*.

257 Véase OCDE, *Pensions at a glance 2019 y Pensions Outlook 2020*.

258 En la actualidad el V AENC 2021, 2022 y 2023 se encuentra en fase de negociación.

259 El Gobierno presentó el Plan el 30 de abril.

260 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones, Tercer Trimestre de 2020*.

En el tercer trimestre del año, el valor de la cuenta de posición se incrementó ligeramente, un 0,8 por 100, después de la caída y recuperación del primer y segundo trimestre, respectivamente, del ejercicio 2020. Así, esta se situó en 111.159 millones de euros. Diferenciando por sistemas, en ambos se observó un incremento del importe de la cuenta de posición, siendo ligeramente mayor en el sistema individual y asociado con un aumento del 0,9 por 100, frente al 0,8 por 100 del sistema empleo. Con todo, el valor de la cuenta de posición descendió en 2020 en relación a la registrada en 2019 (115.263 millones de euros).

Respecto a la rentabilidad media acumulada, tras haberse situado a cierre del año 2019 en niveles positivos máximos de un 8,6 por 100, en el tercer trimestre de 2020 volvió a ser negativa, un 3 por 100. La caída tan brusca de rentabilidad del primer trimestre del ejercicio 2020, consecuencia del escenario de crisis económica provocada por el COVID-19, se vio atenuada en el segundo y tercer trimestre del mismo ejercicio. La incertidumbre que ha provocado la pandemia en la economía global y en los mercados financieros en particular, ha tenido también un impacto en las inversiones de los fondos de pensiones.

Diferenciando por sistemas, a 30 de septiembre de 2020, la rentabilidad del sistema de empleo se situó en el -2,1 por 100, mientras que la del sistema individual lo hizo en el -3,4 por 100. Se mantuvo, pues, la tendencia general de los últimos tiempos, de rentabilidades del sistema de empleo superiores a las de los sistemas individual y asociado.

En cuanto a la evolución del número de cuentas de partícipes en el tercer trimestre de 2020, se incrementó en más de 217.000 con respecto al anterior trimestre, tras dos trimestres en los que se habían marcado dos mínimos en la serie histórica del periodo analizado. A 30 de septiembre de 2020 el número de cuentas fue de 9.398.191.

Cabe recordar que esta variable ha venido teniendo una tendencia decreciente a lo largo de toda la serie, pese a los repuntes que se han ido observando en el cuarto trimestre de cada año y que van siempre seguidos de caídas más pronunciadas en el primer trimestre del año siguiente.

Con respecto a la distribución por tramos de aportaciones, al igual que en los últimos años, en 2020 (hasta el tercer trimestre), se mantuvo la elevada concentración de partícipes en tramos inferiores de la distribución (aportaciones por debajo de 900 euros anuales).

A 30 de septiembre de 2020, las aportaciones acumuladas del sector se incrementaron un 36,6 por 100 respecto a las realizadas hasta el mismo momento del año anterior; en el caso del sistema individual y asociado, se experimentó un incremento del 49,1 por 100, mientras que en el sistema de empleo la subida fue del 6,6 por 100.

Las prestaciones acumuladas pagadas a lo largo de los nueve primeros meses del 2020, por su parte, aumentaron, en este caso un 19,3 por 100 con respecto al tercer

trimestre de 2019. Si bien en el sistema personal (individual y asociado) las prestaciones fueron un 39,7 por 100 superiores a las de los 9 primeros meses del año anterior, en el sistema de empleo disminuyeron un 14,7 por 100 con respecto a ese mismo periodo en 2019.

Con ello, a 30 de septiembre de 2020, el saldo de aportaciones netas (aportaciones realizadas acumuladas-prestaciones acumuladas pagadas) se vio incrementado.

De otro lado, cabe apuntar que los promotores de los planes de pensiones de empleo (cualquier empresa, sociedad, entidad, corporación, asociación o sindicato que promueva su creación o participe en su desenvolvimiento), según los datos de 2019, los últimos disponibles sobre este extremo²⁶¹, se concentraron principalmente en las siguientes actividades económicas (conforme a la CNAE): comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas (10,13 por 100); comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas (6,85 por 100); construcción de edificios (4,32 por 100); Actividades de construcción especializada (3,87 por 100); y venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas (3,61 por 100).

Por el contrario, en las siguientes actividades económicas fue en donde se observó una menor concentración de promotores de planes de pensiones de empleo durante 2019: recogida y tratamiento de aguas residuales (0,01 por 100), actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio (0,01 por 100), actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (0,02 por 100), actividades de apoyo a las industrias extractivas (0,04 por 100) e industria del tabaco (0,04 por 100).

La crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 ha impactado de manera negativa en el desarrollo de la previsión social complementaria en España durante el último año. Así lo ha puesto de manifiesto recientemente la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, sobre todo en su Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance 2020. Contribuyó a dicha situación, principalmente, la evolución de los activos de los fondos de pensiones, que se vio afectada por las fluctuaciones bursátiles, debidas a la incertidumbre en la economía global (y en los mercados en particular), que originó una situación de baja rentabilidad de los planes de pensiones. Asimismo, la pérdida de ingresos de muchos trabajadores durante la pandemia pudo restringir su capacidad de realizar aportaciones, por un

*Impacto negativo
de la crisis del COVID-19
en el desarrollo
de la PSC en España*

261 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance 2020.

CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTICÍPE Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2008-2020
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**
Planes de empleo													
Núm. de planes inscritos	1.553	1.550	1.547	1.501	1.461	1.396	1.361	1.354	1.354	1.335	1.331	1.312	1.299
Participes	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.161.483	2.139.292	2.096.733	2.064.892	2.039.265	2.023.447	1.993.508	2.107.488	2.032.382
Planes asociados													
Núm. de planes inscritos	240	241	233	223	211	200	191	178	178	169	160	152	
Participes	90.831	84.174	89.829	75.460	71.817	68.436	68.777	67.766	65.560	63.766	62.400	60.157	
Planes individuales													
Núm. de planes inscritos	1.226	1.280	1.365	1.418	1.498	1.479	1.362	1.349	1.349	1.191	1.144	1.093	
Participes	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.186.306	7.957.389	7.776.760	7.776.130	7.728.459	7.532.726	7.457.183	7.101.712	
Total													
Núm. de planes inscritos	3.019	3.071	3.145	3.142	3.170	3.075	2.914	2.881	2.881	2.695	2.635	2.557	2.475
Participes	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.419.606	10.165.117	9.942.270	9.908.788	9.833.284	9.619.939	9.513.091	9.269.357	9.398.191
Cuenta de posición*	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.637	100.059	104.000	106.188	110.039	105.911	115.263	111.159

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.

** Datos de 2020 provisionales, ya que únicamente abarcan hasta el 30 de septiembre de 2020.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria, 2008-2019 y avance 2020; y Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones, Tercer Trimestre de 2020.

lado, y el aumento de la necesidad de recurrir al rescate de los planes de pensiones, por otro.

Está admitido el carácter finalista en los instrumentos de ahorro colectivo para la generación de prestaciones para la jubilación, pero con el fin de aliviar las necesidades de liquidez de los hogares perjudicados por el impacto del COVID-19, a finales de marzo de 2020, en el ámbito de la respuesta a los nocivos efectos de la pandemia del COVID-19 en el terreno económico y social, el Gobierno aprobó una ampliación de los supuestos en los que se pueden rescatar las aportaciones realizadas a planes de pensiones. Así, con carácter excepcional, se estableció como supuesto de liquidez en el que se podrá disponer del ahorro acumulado en los planes de pensiones, la situación de desempleo consecuencia de un expediente de regulación temporal de empleo y el cese de actividad o la reducción en un 75 por 100 o más de la facturación de trabajadores por cuenta propia que se produzcan como consecuencia del COVID-19 (recuadro III-21).

*Nueva ampliación
de las posibilidades
de rescate de las
aportaciones a causa
de la pandemia
del COVID-19*

Esta medida fue recogida en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19²⁶². Dicha medida fue, poco después, completada por el artículo 23 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Con posterioridad, ambas normas fueron parcialmente modificadas por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, convalidado posteriormente como Ley 3/2020, de 18 de septiembre, que vino a ampliar la disponibilidad del ahorro en sus planes de pensiones para los trabajadores por cuenta propia o autónomos a los casos en que, sin cesar en su actividad, hubieran tenido una reducción de, al menos, el 75 por 100 en su facturación como consecuencia de la situación de la crisis sanitaria del COVID-19.

De acuerdo con los datos suministrados por las entidades gestoras de fondos de pensiones y por las entidades aseguradoras a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, a 30 de septiembre de 2020²⁶³, el número de solicitudes presentadas para el cobro por los nuevos supuestos excepcionales de liquidez en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ascendió a 64.084, de las cuales se habían abonado, a dicha fecha, 60.859

*Alrededor de 60.000
solicitudes de rescate
por el nuevo supuesto
excepcional de liquidez*

262 Disposición adicional vigésima sobre disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

263 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance 2020*.

RECUADRO III-21. SUPUESTO EXCEPCIONAL DE RESCATE DE LOS PLANES DE PENSIONES COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19

Durante el plazo de seis meses (prorrogable) desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, los partícipes de los planes de pensiones podrán, excepcionalmente, hacer efectivos sus derechos consolidados en los siguientes supuestos:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo como consecuencia de un ERTE derivado de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- b) Ser empresario titular de establecimientos cuya apertura al público se hubiera visto suspendida como consecuencia de lo establecido en el Real Decreto 463/2020.
- c) En el caso de los trabajadores por cuenta propia que hubieran estado previamente integrados en un régimen de la Seguridad Social como tales y hubieran cesado en su actividad como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Y ello, con ciertas limitaciones en cuanto al importe de los derechos consolidados a disponer.

Esta medida será igualmente aplicable a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y mutualidades de previsión social.

Fuente: elaboración propia a partir de la disposición adicional vigésima del Real Decreto-ley 11/2020.

expedientes (un 95 por 100 de los presentados). El importe efectivamente pagado ascendió a 113.755.293 millones de euros.

El número de solicitudes en planes de pensiones (55.936) fue casi siete veces superior al resto de productos (8.144); sin embargo, el importe medio por expediente fue casi un 35 por 100 superior en el caso de planes de previsión asegurados (PPA), planes de previsión social empresarial (PPSE) y mutualidades de previsión social (MPS). La práctica totalidad de las solicitudes en planes de pensiones se concentraron en los individuales; sin embargo, fue 1,3 veces superior el importe medio cobrado por expediente en los de empleo. Más del 70 por 100 de las solicitudes se recogieron durante los tres primeros meses de 2020, especialmente durante los meses de mayo y junio, coincidiendo con la finalización del primer estado de alarma, momento en que se agilizó la realización de los trámites necesarios para recabar la documentación necesaria y solicitar la prestación tras la progresiva reapertura de sucursales y la continua habilitación de canales *online* por parte de las entidades.

Casi la mitad de los expedientes cobrados procedieron de solicitudes derivadas de los cobros solicitados por trabajadores por cuenta ajena sujetos a un expediente de regulación temporal de empleo, seguidas de las de autónomos que cesaron o redujeron su facturación y empresarios titulares de establecimientos que no tuvieron permitido abrir al público por la declaración del estado de alarma. En este último caso, el volumen

de solicitudes comenzó a incrementarse a finales del mes de abril tras la aprobación del Real Decreto-ley 15/2020, en el que se flexibilizaron los requisitos exigibles en el supuesto de trabajadores por cuenta propia que hubieran estado previamente integrados en un régimen de la Seguridad Social como tal, o en un régimen de mutualismo alternativo a esta, y hubieran cesado en su actividad, o cuya facturación se hubiera reducido en un 75 por 100 como consecuencia del estado de alarma decretado por el Gobierno.

A comienzos de 2020 se aprobó mediante Real Decreto-ley²⁶⁴ la trasposición de la normativa comunitaria relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo, mediante la modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. La Directiva (UE) 2016/2341 perseguía cuatro objetivos específicos: facilitar el ejercicio de la actividad y las transferencias transfronterizas mediante la clarificación y regulación de los procedimientos aplicables, adaptar el sistema de gobernanza para garantizar una gestión adecuada y prudente de las actividades de los fondos de pensiones, ampliar y completar el régimen de información que debe facilitarse a los potenciales partícipes, a los partícipes y a las personas beneficiarias, para que sea clara y adecuada, y fomentar y mejorar la supervisión prudencial de los fondos de pensiones, teniendo como objetivos principales la protección de los derechos de las personas partícipes y beneficiarias, así como la estabilidad y la solvencia de los fondos de pensiones.

*Otras novedades
normativas en el ámbito
de la PSC*

En su Dictamen 6/2018, el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la norma de trasposición de la citada Directiva (UE) 2016/2341²⁶⁵, que mereció una valoración favorable, en términos generales, en la medida en que entendía que respondía a los fines generales de esta de garantizar una buena gobernanza, el suministro de información, la transparencia y la seguridad en el ámbito de los fondos de pensiones de empleo.

En el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero [para la completa transposición de la Directiva (UE) 2016/2341] se incluían previsiones de desarrollo reglamentario de ciertos aspectos, en especial, en materia de información a los partícipes, potenciales partícipes y personas beneficiarias de los planes de pensiones; evaluación interna de

264 Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

265 Dictamen 6/2018 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo

riesgos; y requisitos de aptitud y honorabilidad de quienes ejerzan la dirección efectiva de las entidades gestoras de fondos de pensiones y de los titulares de funciones clave del sistema de gobierno. Dicho desarrollo reglamentario se llevó a cabo con la aprobación del Real Decreto 738/2020, de 4 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones, y el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto²⁶⁶ en su Dictamen 1/2020, en el que valoraba de forma favorable, en términos generales, la trasposición al ordenamiento jurídico español de determinadas disposiciones contenidas en las Directivas que se trasponían²⁶⁷, entendiendo que se mejoraba la estructura o el sistema de gobierno de los fondos de pensiones de empleo y de las sociedades cotizadas, así como la actividad de las empresas de servicios de inversión. Más concretamente, a juicio del CES, el Proyecto normativo integraba de manera adecuada y sistemática los nuevos procedimientos y controles hacia las entidades gestoras de los fondos de pensiones de empleo previstos en la Directiva 2016/2341.

Por otra parte, cabe señalar que para completar la transposición de la Directiva (UE) 2017/828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017 en el ámbito de la ordenación de los fondos de pensiones, el artículo segundo de Real Decreto 738/2020 vino a modificar el reglamento de planes y fondos de pensiones, introduciendo el desarrollo de las obligaciones específicamente aplicables a los fondos de pensiones de empleo que se derivan de dicha directiva, relacionadas con la política de implicación y la estrategia de inversión y acuerdos con los gestores de activos²⁶⁸.

*El Pacto de Toledo
preconiza un mayor
impulso a la PSC en el
marco de la negociación
colectiva*

Como ya se ha anticipado, el desarrollo de la previsión social complementaria ha sido uno de los temas objeto de las recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas a finales de 2020. Concretamente, la recomendación número dieciséis, sin perjuicio de la reafirmación de la importancia del sistema público de pensiones, apuesta

266 Dictamen 1/2020 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, y el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, para incorporar al ordenamiento jurídico español determinadas disposiciones de directivas de la Unión Europea en materia de fondos de pensiones y seguros privados.

267 Directiva (UE) 2016/2341, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y supervisión de los fondos de pensiones de empleo; 2017/828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas; y 2019/2177 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 2009/138/CE sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

268 Para ello, el Real Decreto 738/2020 vino a modificar, concretamente, los artículos 69, 89 y 90 del Reglamento de planes y fondos de pensiones y añadió un nuevo artículo 69 bis.

por impulsar la implantación efectiva en España de los sistemas complementarios de pensiones, en especial de los planes de pensiones de empleo, que negocian empresas y trabajadores en el marco de la negociación colectiva, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Señala, además, que deberá dotarse a los planes de empleo de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros.

En cuanto a los planes de pensiones individuales, la recomendación viene a sostener que la gestión de estos mecanismos ha de ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores. Asimismo, aboga por encontrar fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales «más vulnerables», de cara a que se puedan beneficiar de los sistemas complementarios de pensiones.

Antes de acabar el año, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2021, contenía algunas relevantes medidas en el ámbito de la previsión social complementaria, siendo las más reseñables la previsión de creación de un nuevo Fondo Público de pensiones de empleo, así como la reducción de las reducciones en la base imponible del IRPF por aportaciones y contribuciones a planes de pensiones individuales o de empleo, u otros sistemas de previsión social, pasando la cantidad máxima que se va a poder reducir de 8.000 euros a 2.000 euros anuales (art. 62).

*Cambios relevantes
en la LPGE: nuevo Fondo
Público de pensiones
de empleo y reducción
de deducciones*

En los Presupuestos Generales del Estado 2021 se ha configurado nuevamente la regulación de las contribuciones en los planes de pensiones del sector público. Así, se fija la contribución máxima para los planes de nueva formalización posteriores a 2004 estableciendo que se podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos siempre que no se supere el 0,9 por 100 del incremento global previsto. Sin embargo, no se recoge de manera expresa una «Disposición transitoria» para la excepción de aportaciones superiores para los compromisos formalizados en octubre de 2003, como sucedía en leyes presupuestarias previas, con lo que se limita la ejecución de los mismos.

En cuanto al Fondo Público de pensiones, en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de los PGE de 2021, el Gobierno presentará un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción. Se pretende que este Fondo actúe como instrumento de garantía conviviendo en el mercado con los fondos de pensiones de empleo gestionados por entidades privadas, de acuerdo a su naturaleza voluntaria recogida en el artículo 41 de la Constitución española, y tendrá la aspiración de desa-

rollar la previsión empresarial y hacerla llegar a pymes y autónomos, a través de la reducción de costes de gestión, su simplicidad, gobernanza y representatividad en su supervisión y de una competitiva gestión de inversiones.

Es de esperar que conforme se vaya superando la crisis del COVID-19, sobre todo en el terreno económico y social, el comportamiento de la previsión social complementaria en España vaya también experimentando una paulatina recuperación hacia los valores anteriores a la pandemia, a lo que apuntan los datos del tercer trimestre de 2020. Sin embargo, la mayor expansión de la previsión social complementaria entre la población está todavía condicionada a la incertidumbre sobre la duración y efectos de la crisis económica derivada de la pandemia, a los efectos de las medidas recién implementadas y a los avances en el terreno de las reformas planteadas en el Pacto de Toledo y el PRRT que, para ser efectivas, deberán ser necesariamente objeto de consenso en el ámbito del diálogo social.

2.3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD

2.3.1. Respuesta a la crisis y protección por desempleo: visión de conjunto

Las medidas de confinamiento y restricción de movimiento motivadas por la pandemia produjeron efectos de gran calado en todos los ámbitos a una velocidad inusitada. Con el fin de mitigar el impacto social de la crisis, además del económico y laboral, se adoptaron medidas excepcionales y de urgencia, en su mayoría acordadas en el ámbito del diálogo social, dirigidas a mantener el empleo y garantizar el acceso a las prestaciones por desempleo a la población trabajadora afectada por las medidas de interrupción o reducción de la actividad económica a causa de la pandemia, atenuando así la caída de las rentas de las familias²⁶⁹. El sistema de protección por desempleo ha constituido, por tanto, un pilar fundamental de la respuesta a la crisis económica y social ocasionada por el COVID-19, pues en él se han imbricado las ayudas a las personas afectadas por los ERTE y otros subsidios y prestaciones de nueva creación que, en conjunto, han fortalecido el alcance protector del sistema durante esta crisis.

La protección por desempleo en España había dado ya muestra de su relevancia

*La protección por
desempleo reforzada,
pilar fundamental
de la respuesta social
a la pandemia*

como estabilizador automático durante los años más duros de la crisis financiera anterior, dando cobertura a un porcentaje elevado de la población desempleada (la tasa de cobertura llegó a alcanzar el 78,4 por 100 en 2010). El sistema, sin embargo, se resintió por la intensidad con la que la crisis financiera afectó al mercado de trabajo espa-

²⁶⁹ La protección de las rentas de las familias constituye uno de los cuatro principios establecidos por la OIT para hacer frente a la crisis del COVID-19. Véase OIT, *Protección contra el desempleo en la crisis del COVID-19*, septiembre 2020. Sobre las políticas de protección por desempleo en los países de la OCDE durante la pandemia, véase OCDE, *Employment Outlook 2020* (capítulo 1).

ñol y por los condicionantes a las políticas expansivas que suponían los requerimientos europeos de estabilidad fiscal y presupuestaria²⁷⁰.

En los años inmediatamente anteriores a la pandemia, las principales magnitudes de la protección por desempleo venían mostrando una mejora continuada, en consonancia con la recuperación económica y del empleo²⁷¹, si bien el sistema seguía arrastrando debilidades. Así, la cobertura era limitada (62,4 por 100 en 2019), en especial la de la población desempleada de larga duración, así como de la más afectada por la temporalidad y la rotación laboral, como reflejaba el elevado volumen de prestaciones de nivel asistencial, de menor duración y cuantía que las contributivas²⁷². Esta elevada asistencialización del sistema era reflejo de su fragilidad a la hora de proteger a la población trabajadora más vulnerable, lo que provocaba en muchos casos que la protección de esta población recayera de manera conjunta, y sin apenas coordinación, entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales²⁷³.

Dada esta situación, y ante la emergencia ocasionada por la pandemia, a partir de la declaración del primer estado de alarma en marzo de 2020²⁷⁴ se puso en marcha, en primera instancia, un paquete de medidas de choque dirigidas a ampliar la protección por desempleo recurriendo a una diversidad de instrumentos de protección (recuadro III-22). Estas medidas fueron adaptándose a la fase posterior de desescalada, en función de la evolución cambiante de la pandemia, con el fin de prorrogar las prestaciones a los colectivos con mayores dificultades para retomar la actividad, así como de ampliar las ayudas a aquellos que se estuvieran quedando fuera del sistema.

Unas medidas, en última instancia, que han tratado de avanzar hacia un reforzamiento del alcance del sistema, si bien la constante aprobación de normativa (la mayoría a través de reales decretos por la urgencia de la situación) ha dado lugar a una complejidad técnica que ha ocasionado problemas de interpretación y aplicación en algunos casos.

270 Cabe recordar que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introdujo importantes modificaciones en materia de prestaciones por desempleo, como la reducción al 50 por 100 (antes el 60 por 100) del porcentaje de la base reguladora de la prestación contributiva a partir del sexto mes. También suprimió el subsidio especial para mayores de 45 años que hubiesen agotado una prestación contributiva, y restringió el régimen de acceso a la renta activa de inserción (RAI), entre otras medidas. Sobre las modificaciones del sistema de protección por desempleo durante la crisis financiera, véase Memoria CES 2012 y 2013.

271 También contribuyó en la mejora del sistema la aprobación de nuevas figuras de protección como el subsidio extraordinario en favor de trabajadores sin derecho a otro tipo de prestación por desempleo (Ley 6/2018, de 3 de julio y Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre) así como las modificaciones en la regulación del subsidio de los desempleados de mayor edad para mejorar la protección de este colectivo, particularmente vulnerable a la situación de desempleo (recogidas en el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo). Para más detalle, véase Memoria CES 2018 (apartado 6.6.2).

272 La cuantía de las prestaciones asistenciales se sitúa por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Además, las prestaciones asistenciales se calculan a partir del IPREM el cual, que no se ha revalorizado desde 2017 tras varios años de estancamiento (2010-2016), lo que viene suponiendo una progresiva merma del poder adquisitivo de los perceptores.

273 Véase Laparra. M. *et al*, *La integración de servicios sociales y de empleo*, Papers 106 (3) 2021.

274 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

RECUADRO III-22. ÁMBITOS DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO FRENTE AL COVID-19

Adaptación de los criterios de elegibilidad y las condiciones de atribución del derecho a las prestaciones a los grupos de trabajadores más afectados por la pandemia

Se permitió el acceso a la prestación por desempleo a los trabajadores acogidos a ERTE, aunque no cumplieran con el requisito de cotización previa exigido, y se establecieron condiciones de acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los artistas en espectáculos públicos y profesionales taurinos, o trabajadores fijos discontinuos. Asimismo, se autorizaron nuevas situaciones legales de desempleo.

Creación de nuevas modalidades de prestación de carácter temporal y excepcional

Prestación extraordinaria para personas con contratos fijos discontinuos;
Subsidio extraordinario para personas empleadas de hogar;
Subsidio excepcional fin de contrato temporal;
Subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hubieran visto extinguido por agotamiento su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020;
Subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura.

Ampliación de la protección de los trabajadores autónomos

Se flexibilizaron las condiciones de acceso a la prestación por cese de actividad, además de la creación de una prestación extraordinaria de cese de actividad y otra para los trabajadores de temporada.

Establecimiento de mecanismos para garantizar la suficiencia de las prestaciones

En determinadas circunstancias se permitió compatibilizar las prestaciones por desempleo con el desempeño de otros empleos en el sector agrario o a tiempo parcial; y, en el caso de los ERTE, evitar el descenso de la base reguladora a partir del sexto mes de disfrute, además de que, hasta el 30 de septiembre de 2020, el tiempo de percepción no computase a efectos de la percepción posterior.

Puesta en marcha de mecanismos para tratar de agilizar la concesión de las prestaciones

Respecto a los ERTE, se autorizaron las solicitudes colectivas de las prestaciones, o la prórroga de oficio de las prestaciones derivadas en algunos casos.

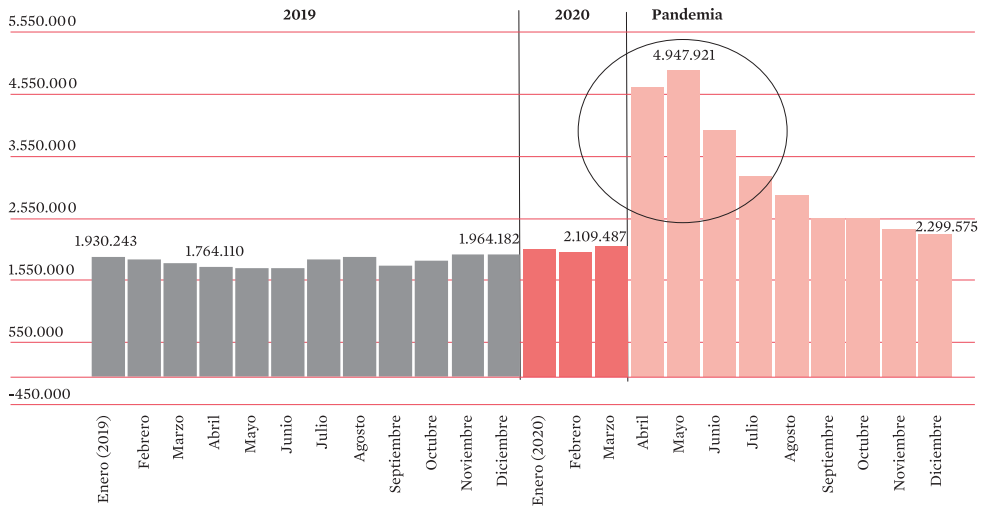
Se simplificó la carga administrativa de la RAI y del subsidio para mayores de 52 años (a).

(a) El Real Decreto-ley 8/2020 (art. 27) suspendió de manera temporal el requisito de acreditación de búsqueda activa de empleo en el acceso al programa de RAI y al subsidio extraordinario por desempleo. Asimismo, se autorizó durante el estado de alarma, prorrogar de oficio el derecho a percibir el subsidio por desempleo en los supuestos sujetos a la prórroga semestral del derecho, así como, en el caso del subsidio para mayores de 52 años, no interrumpir el pago del subsidio y de la cotización a la Seguridad Social aun cuando la presentación de la preceptiva declaración anual de rentas se realizase fuera del plazo establecido legalmente.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO III-60. EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES DURANTE LA PANDEMIA

(Beneficiarios el último día de cada mes)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

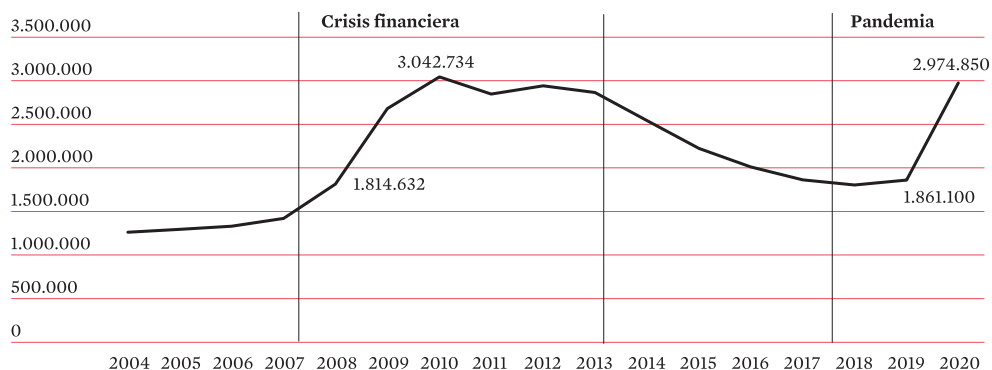
Este esfuerzo en la protección fue de tal envergadura que supuso un incremento de prestaciones por desempleo sin precedentes en toda la serie histórica. Así, el promedio mensual de 2 millones de personas beneficiarias de prestaciones en el primer trimestre de 2020 (algo más elevado que en el año anterior) llegó a duplicarse durante el mes de abril, alcanzando casi los 5 millones solo en el mes de mayo. El número se fue reduciendo a medida que se iba retomando la actividad y el empleo, si bien se mantuvo en niveles altos (el promedio en los dos últimos trimestres del año ha sido de 2,6 millones) (gráfico III-60). El año 2020 cierra con 2,3 millones de personas beneficiarias, lo que supone cerca de 400.000 más que en diciembre de 2019.

Solo en el mes de mayo de 2020 las prestaciones del sistema alcanzaron a 5 millones de personas

De media anual, el número de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo en 2020 ascendió a cerca de 3 millones, cuando el año anterior era de 1,8 millones, lo que supuso un incremento interanual del 63 por 100. Las especiales circunstancias de la pandemia produjeron que el sistema de protección por desempleo tuviera que hacer frente en un año a casi el mismo volumen que en 2010, cuando ya habían transcurrido tres años desde que diera comienzo la crisis financiera, lo que es ilustrativo del esfuerzo realizado para mitigar los efectos de la crisis sanitaria en las rentas de la población trabajadora (gráfico III-61).

Esta intensa ampliación de la acción protectora durante la crisis sanitaria fue impulsada, en buena medida, por los acuerdos tripartitos firmados en el ámbito del diálogo

GRÁFICO III-61. EVOLUCIÓN ANUAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
(Media anual)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

social, cuyo énfasis en el mantenimiento del empleo y en garantizar la protección de la población trabajadora más afectada por la pandemia dio como fruto la aprobación de algunas de las medidas más importantes adoptadas en esta materia²⁷⁵.

Conviene destacar, a este respecto, el esfuerzo realizado desde el SEPE para gestionar el notable aumento de las solicitudes de prestaciones, al tiempo que cumplir con las medidas de salud impuestas durante la pandemia. Así, hasta enero de 2021 el SEPE gestionó más de 9 millones de nuevas prestaciones lo que, en términos de gestión, supuso un hito sin precedentes, más aún dada la complejidad de la situación de la crisis sanitaria en la que se produjo²⁷⁶.

Para ello, tuvo lugar un gran despliegue técnico (mediante la automatización de muchos de los procedimientos administrativos); de los recursos humanos (ampliación de horarios del personal existente y nuevas contrataciones); así como organizativos (teletrabajo, acuerdos con el sector bancario para el pago anticipado las prestaciones, refuerzo de la atención telefónica o la cita previa, entre otras muchas medidas)²⁷⁷. Un esfuerzo ingente que, sin embargo, no ha evitado el retraso en la gestión y pago de algunas prestaciones, poniendo de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en

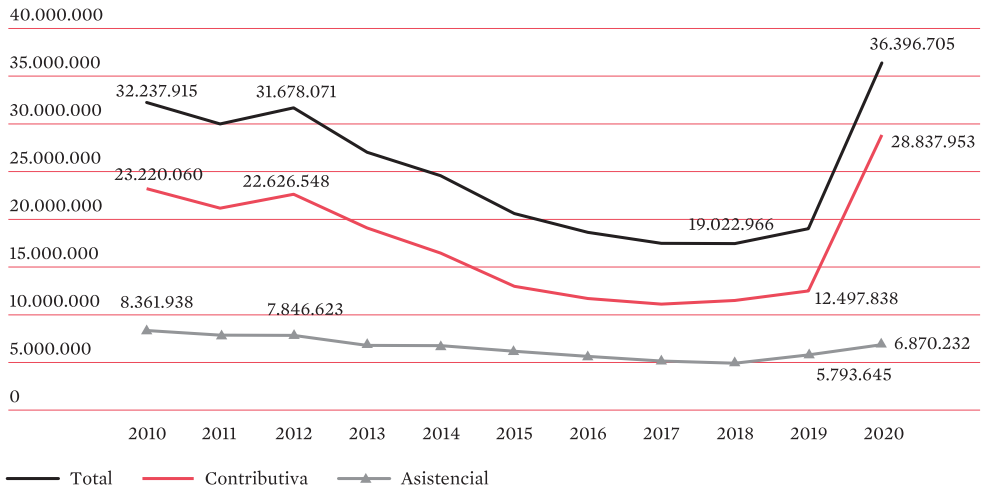
275 El Real Decreto-ley 18/2020, de 8 de mayo, fue fruto del primer Acuerdo Social en Defensa del Empleo (I ASDE); el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, del II ASDE; el Real Decreto-ley 30/2020 del III ASDE; y el Real Decreto-ley 2/2021 del IV ASDE. Para un análisis del diálogo social en España durante el año 2020, véase el capítulo II de esta Memoria, apartado 2.2.

276 Para más detalle, véase SEPE, *Informe de seguimiento de las medidas adoptadas por el COVID-19*, marzo 2021.

277 Para más detalle, véase: SEPE, *op. cit.*

GRÁFICO III-62. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO

(En miles de euros)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

la mejora de los servicios públicos de empleo, para lo cual se han puesto en marcha nuevos programas²⁷⁸.

A su vez, este refuerzo de la protección supuso un gasto de 36,300 millones de euros en 2020 (48 por 100 más que el año anterior) (gráfico III-62). Su respaldo financiero está estrechamente vinculado a las medidas adoptadas en el ámbito europeo, como la suspensión de las reglas fiscales (permitiendo la adopción de políticas expansivas para hacer frente a la pandemia), o la aprobación del SURE, instrumento dirigido a facilitar ayuda financiera para los programas nacionales de mantenimiento del empleo y del que España es uno de los principales países beneficiarios²⁷⁹.

La respuesta a la crisis provocada por la pandemia desde el sistema de protección por desempleo ha sido, pues, de una enorme trascendencia. Cabe destacar a modo resumen, los siguientes aspectos:

- Las medidas adoptadas con el fin de reforzar el alcance de la protección a los trabajadores afectados por la pandemia dieron como resultado un número muy elevado de situaciones protegidas, especialmente durante los primeros meses de la pandemia, habiendo generado un enorme esfuerzo organizativo y de gestión. A pesar de las difíciles circunstancias ocasionadas por la pandemia, el sistema fue capaz de alcanzar niveles de cobertura elevados, que alcanzaron el 85 por

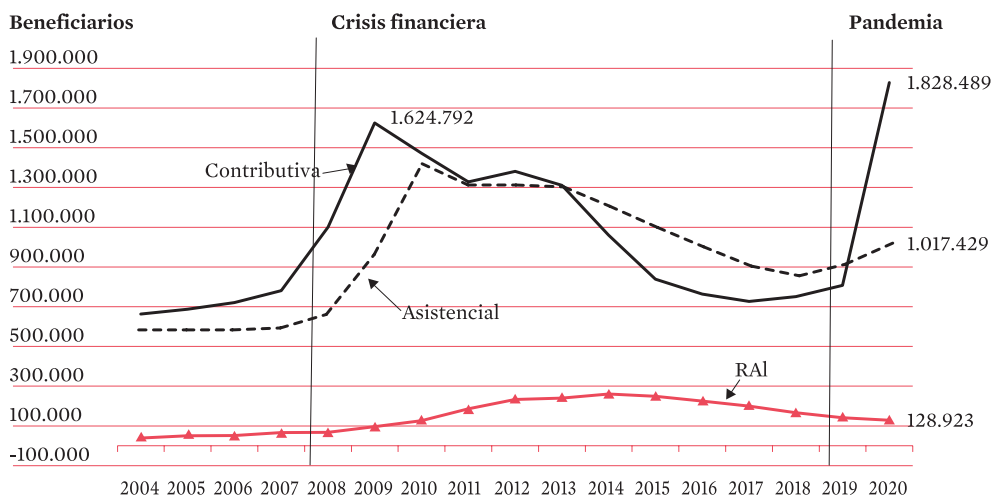
278 Cabe destacar el Plan de Av@nce y Transformación (P@T). Para más detalle sobre estos programas, véase SEPE, *op. cit.*

279 Para más detalle, véase el capítulo II de esta Memoria.

100, aunque no es un dato estrictamente comparable con el de años anteriores por cuestiones metodológicas (gráfico III-63). Y es que las personas trabajadoras en situación de ERTE se contabilizan como beneficiarias de prestaciones por desempleo (pues la suspensión de contrato y la reducción de jornada por medidas colectivas de regulación de empleo se consideran situaciones legales de desempleo) pero no como demandantes de empleo y, por tanto, no se computan en el cálculo del paro registrado. De ahí que la tasa de cobertura haya llegado a superar el 100 por 100 en los primeros meses de la pandemia. En consecuencia, estos elevados niveles de cobertura durante la pandemia deben ser tomados con cautela, aunque ello no obsta para que sean indicativos del importante efecto protector de los ERTE.

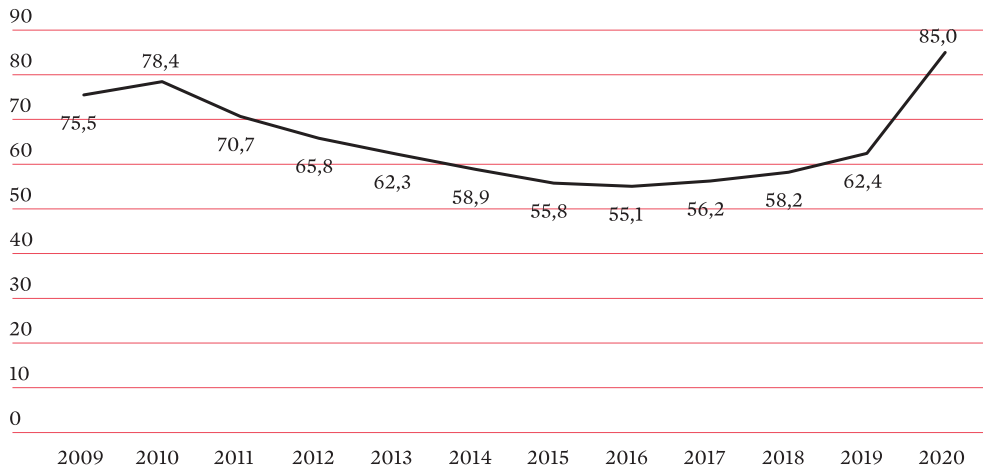
- Además, se aumentó la intensidad protectora del sistema, dado el mayor peso de las prestaciones contributivas (de mayor cuantía y duración) que en años anteriores, hasta alcanzar 1,8 millones de personas beneficiarias de media en 2020

GRÁFICO III-63. EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA, POR TIPO DE PRESTACIÓN DE DESEMPLEO (Media anual)



Nivel contributivo: prestación contributiva (incluye trabajadores afectados por ERTE y trabajadores eventuales agrarios). Nivel asistencial: subsidio por desempleo, subsidio agrario, renta agraria. De 2009 a 2014 incluye los datos del programa temporal de protección por desempleo e inserción, a partir de julio de 2018 incluye el subsidio extraordinario por desempleo, Ley 6/2018, de 3 de julio, modificado por Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, y a partir de mayo de 2020 incluye el subsidio excepcional por fin de contrato temporal, Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. A partir de diciembre de 2020 se incluye el subsidio especial por agotamiento de prestaciones entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 (SACO) y el subsidio excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura, Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural. RAI: renta económica vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para desempleados de larga duración mayores de 45 años, que hayan extinguido la prestación y/o el subsidio por desempleo y no tengan derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria y carezcan de rentas, también puede alcanzar a los menores de 45 con discapacidad igual o mayor del 33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y pensionistas de invalidez no contributiva.

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO III-64. TASA DE COBERTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO*

* La tasa de cobertura muestra el porcentaje de población desempleada que recibe protección por desempleo (beneficiarios de prestaciones) respecto al total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado= paro registrado SISPE con experiencia laboral + subsidio agrario). Las personas trabajadoras en situación de ERTE se contabilizan como beneficiarias de prestaciones por desempleo pero no como demandantes de empleo por lo que no se computan en el cálculo del paro registrado. De ahí que el dato de 2020 no sea estrictamente comparable con los de años anteriores.

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

(gráfico III-63). El gasto en prestaciones contributivas supuso el 80 por 100 del gasto total en prestaciones en 2020²⁸⁰ (gráfico III-62).

- En consecuencia, la protección por desempleo ha logrado durante la pandemia amortiguar el coste social de la crisis conteniendo en buena parte la caída de las rentas de la población trabajadora más afectada, así como la de sus hogares, como se ha visto en detalle en el apartado 1.1 de este capítulo.

2.3.2. Alcance del sistema de protección por desempleo durante la pandemia

El sistema de protección por desempleo durante la crisis del COVID-19 se basó, como modelo general, en los ERTE. Esta figura laboral, existente en el ámbito normativo español previo a la pandemia, fue reforzada y ampliada durante la misma²⁸¹. De esta manera se perseguía dotar de suficiente flexibilidad interna a la empresa para que mantuviesen el empleo (ya fuera mediante la suspensión de los contratos o mediante la reducción de la jornada), al tiempo que garantizar la protección de las rentas de la población trabajadora (prestaciones por desempleo) y la supervivencia de las empresas (exoneración

280 El mayor peso de las prestaciones contributivas explicaría que el volumen de gasto en 2020 fuera mayor que en años anteriores, cuando el volumen de beneficiarios era similar, como en 2010.

281 Durante la pandemia los programas de mantenimiento del empleo han sido ampliamente reforzados y ampliados. Para un análisis más detallado sobre las políticas de empleo desarrolladas a nivel mundial durante la pandemia, véase capítulo II (apartado 1.1).

de cotizaciones)²⁸². Una medida, pues, de gran relevancia por su carácter transversal, al abarcar de manera simultánea el ámbito económico, laboral y social, así como por su alcance, habiendo llegado a afectar a un número muy elevado de trabajadores (3,4 millones en el mes de abril).

Desde el comienzo, pues, la normativa desarrollada para potenciar los ERTE ha tenido como pieza fundamental la regulación de la protección por desempleo de los

*La protección por
desempleo de los ERTE,
pieza angular
de la protección social
durante la pandemia*

trabajadores afectados, la cual se ha basado en posibilitar el acceso a la prestación contributiva por desempleo, aunque se careciese del periodo de cotización necesario para tener acceso a ella, estableciendo además, que el periodo durante el que se percibiera la prestación no computase a efectos de consumir los periodos máximos de percepción legalmente establecidos (vigente hasta el 30 de sep-

tiembre de 2020), lo que ampliaba el tiempo susceptible de protección por esta vía²⁸³ (cuadro III-19).

La prórroga de los ERTE a medida que se prolongaba la pandemia, supuso la prolongación de la protección por desempleo de los trabajadores afectados por los mismos, logrando abarcar un amplio periodo (aprobada en marzo de 2020²⁸⁴ y con vigencia prevista hasta el 31 de mayo de 2021 en el momento de la redacción de esta Memoria²⁸⁵). Los ERTE, además, fueron regulados desde el inicio de la pandemia para dar cobertura, no solo a la población trabajadora con empleo fijo, sino también a aquella con empleo temporal, para evitar que los ajustes externos de las plantillas recayeran sobre ellos, como sucediera en la crisis financiera anterior, así como a las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos y las socias trabajadoras de sociedades laborales y de cooperativas de trabajo asociado. Asimismo, la protección se fue ampliando a las nuevas figuras de ERTE que se iban aprobando (ERTE caso de rebrote; por impedimento; o limitación de la actividad) para adecuarse a los diferentes escenarios de crisis, ya sea por la diferente afectación del sector de actividad o por el impacto que

*La protección por ERTE
llegó a dar cobertura a
2,6 millones de personas
solo en el mes de mayo*

han ido ocasionando las medidas por razones sanitarias.

Este conjunto de medidas dio como resultado que los ERTE hayan constituido el pilar de la protección durante la pandemia, como indica que el número de personas perceptoras por estar en ERTE haya sido el más elevado

282 En el capítulo II (apartado 2.3.1) se realiza un análisis detallado de las medidas adoptadas en relación con los ERTE en el contexto de la pandemia.

283 En la normativa ordinaria de los ERTE el trabajador solo puede acceder a la prestación contributiva por desempleo si cuenta con el periodo de cotización exigido y, además, dicho periodo le computa a efecto de los periodos máximos de percepción de la prestación.

284 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (art. 25).

285 El Real Decreto-ley 18/2020 amplió la vigencia de la protección por desempleo de los trabajadores acogidos a ERTE hasta 30 de junio 2020; el Real Decreto-ley 24/2020 hasta 30 septiembre 2020; el Real Decreto-ley 30 hasta 31 de enero 2021; y el Real Decreto-ley 2/2021 hasta 31 de mayo 2021.

Trabajadores afectados por ERTE(a)

Cobertura	Cuantía	Duración
Derecho a la prestación contributiva por desempleo de las personas trabajadoras afectadas por ERTE relacionado con el COVID-19 (ERTE fuerza mayor, ERTE ETOP, ERTE de fuerza mayor parcial, ERTE por impedimento, o el ERTE basado en la limitación de la actividad), aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido y sin que el tiempo de percepción de la misma compute a efectos de la percepción posterior de la prestación por desempleo (b). Podrán acogerse también las personas trabajadoras que tengan la condición de socias trabajadoras de sociedades laborales y de cooperativas de trabajo asociado.	70% de la base reguladora El RD-ley 30/2020 amplió también la cuantía al 70% de la base reguladora a partir del 6.º mes.	La prestación se extenderá hasta la finalización del periodo de suspensión temporal de trabajo o de reducción temporal de la jornada de trabajo de las que trae causa.
A partir del 30 de septiembre de 2020 (RD 30/2020) sin deducción por trabajos a tiempo parcial compatibilizados. Las personas a quienes se haya deducido la parte proporcional al tiempo trabajado en otros empleos tienen derecho a una compensación económica en un solo pago.		

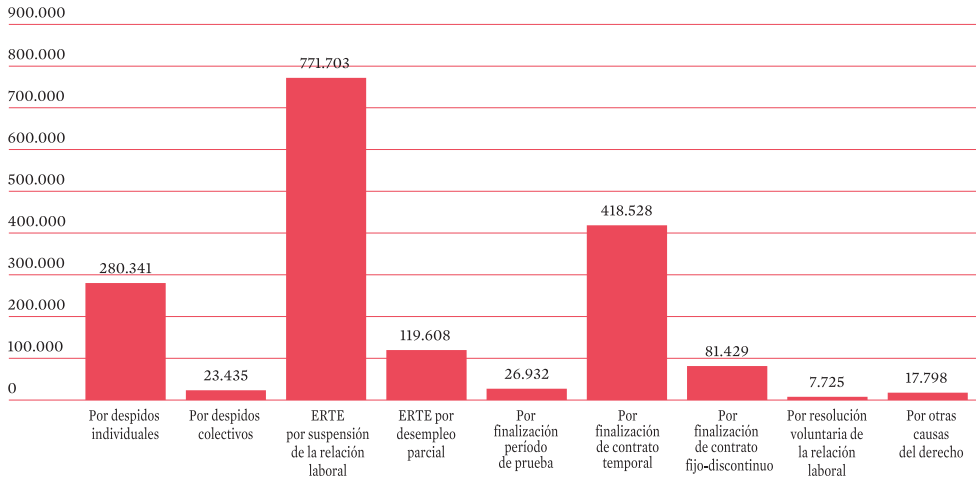
Prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas (c)

Cobertura	Cuantía	Duración
a) En el supuesto de que las empresas acogidas a ERTE, aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido y sin que el tiempo de percepción compute a efectos de la percepción posterior (RD-ley 8/2020). b) Prestación con derecho a reposición: Cuando se acredite que, como consecuencia del COVID-19, no han podido reincorporarse a su actividad en la fecha que estaba prevista y fueran beneficiarios de prestaciones en aquel momento, no verán suspendido el derecho a la prestación. Si en la fecha en la que hubieran debido reincorporarse a la actividad no estuviesen percibiendo prestaciones pero acreditasen el periodo cotizado necesario para obtener una nueva prestación contributiva constituirá situación legal de desempleo para el reconocimiento del derecho a dicha prestación (RD-ley 15/2020). c) Prestación 90 días: podrán acogerse los trabajadores que hayan visto interrumpida su actividad y los que no hubieran podido reincorporarse a la misma como consecuencia del COVID-19 y careciesen del periodo de ocupación cotizado necesario para obtener la prestación por desempleo, Quienes durante la situación de crisis derivada del COVID-19 agoten sus prestaciones por desempleo antes de la fecha en que tenga lugar la incorporación a su puesto de trabajo y carezcan de cotizaciones suficientes para un nuevo derecho (RD-ley 15/2020).	Esta prestación se abonará por periodos mensuales y en idéntica cuantía que la última prestación contributiva por desempleo que la persona afectada hubiera percibido o, en su caso, la cuantía mínima de la prestación contributiva.	En caso de ERTE, se extenderá desde la finalización de la medida prevista en el artículo 25.6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de la que se haya sido beneficiario, hasta el 31 de mayo de 2021.
La prestación extraordinaria podrá interrumpirse por la reincorporación temporal de la persona trabajadora a su actividad y podrá reanudarse cuando se acredite el cese involuntario o encontrarse nuevamente en situación legal de desempleo, siempre que aquella se presente antes del día 31 de enero de 2021.		

CUADRO III-19. MEDIDAS ADOPTADAS CON CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL FRENTE AL COVID-19 EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, NIVEL CONTRIBUTIVO (*continuación*)

Prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas (c)		
Cobertura	Cuantía	Duración
d) Prestación extraordinaria para personas que fueron beneficiarias de prestación por ERTE (a), siempre que, una vez agotadas, continúen desempleadas y sin derecho a percibir prestaciones por desempleo de nivel contributivo ni asistencial, o las agoten antes del día 31 de enero de 2021 (RD-ley 2/2021).		
Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de artistas en espectáculos públicos (d)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Los trabajadores y trabajadoras que como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, no pueden continuar realizando la actividad laboral, siempre que no estén percibiendo o hayan optado por la prestación contributiva por desempleo ordinaria. No se pueden encontrar afectados por los ERTE (reguladas por el RD-ley 8/2020).	Estará constituida por la base de cotización mínima vigente en cada momento por contingencias comunes. Incompatible con la realización de actividades por cuenta propia o ajena, o con la percepción de cualquier prestación concedida por una Administración pública.	Sujeta a los días de alta en Seguridad Social con prestación real de servicios en la actividad en el año anterior, con arreglo a la siguiente escala: de 20 a 54 días de actividad: 120 días prestación. De 55 en adelante: 180 días de prestación. El derecho al acceso a esta prestación extraordinaria se reconocerá por una única vez. No obstante, una vez reconocido el derecho, se suspenderá mientras el titular realice un trabajo por cuenta propia o ajena.
Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de profesionales taurinos (e)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Profesionales taurinos, siempre que no hubiera podido accederse a la misma ordinariamente.	La base reguladora será la base de cotización mínima vigente por contingencias comunes. Incompatible con cualquier percepción derivada de actividades por cuenta propia o ajena y con cualquier ayuda concedida por una Administración pública.	Del día 6 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de mayo de 2021.

(a) Real Decreto-ley 8/2020 (art. 25); Real Decreto-ley 18/2020 (art. 3); Real Decreto-ley 24/2020 (art. 3); Real Decreto-ley 30/2020 (art. 8); Real Decreto-ley 2/2021 (art. 4).
(b) La exención del cómputo del período de percepción de la prestación estuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 2020, si bien la reducción de las prestaciones consumidas a partir del 1 de octubre de 2020 en los ERTE en los que no se aplicaba dicha medida no afectará a las nuevas prestaciones que se inicien a partir de 2026. Asimismo, se mantiene para los que accedan a un nuevo derecho antes del 1 de enero de 2022, como consecuencia de la finalización de un contrato de duración determinada o de un despido, individual o colectivo, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o un despido por cualquier causa declarado improcedente.
(c) Real Decreto-ley 8/2020 (art. 25.6); Real Decreto-ley 30/2020 (art. 9; mantiene vigencia ERTE hasta 31 de diciembre 2020); Real Decreto-ley 2/2021 (disp. final 2.^a). Vigencia ERTE hasta 31 mayo 2021).
(d) Real Decreto-ley 17/2020 (art. 2); Real Decreto-ley 19/2020 (disp. final 12.^a); Real Decreto-ley 32/2020 (art. 2 y disp. transitoria única); Real Decreto-ley 2/2021 (disp. final 6.^a).
(e) Real Decreto-ley 32/2020 (art. 4); Real Decreto-ley 2/2021 (disp. final 2.^a).
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO III-65. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS, POR CAUSA DEL DERECHO (Media a diciembre de 2020)

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

sobre el total, ascendiendo de media en 2020 a cerca de 900.000 (gráfico III-65). De ellos, han sido mayoría quienes se encontraban en situación de suspensión de contrato (771.000 personas), situándose bastante por debajo quienes estaban en situación de desempleo parcial (119.000). Asimismo, ha sido la principal causa de alta en el sistema de protección por desempleo (78,5 por 100), muy por encima de la segunda causa de alta, la finalización del contrato temporal, (13,5 por 100) (cuadro III-20).

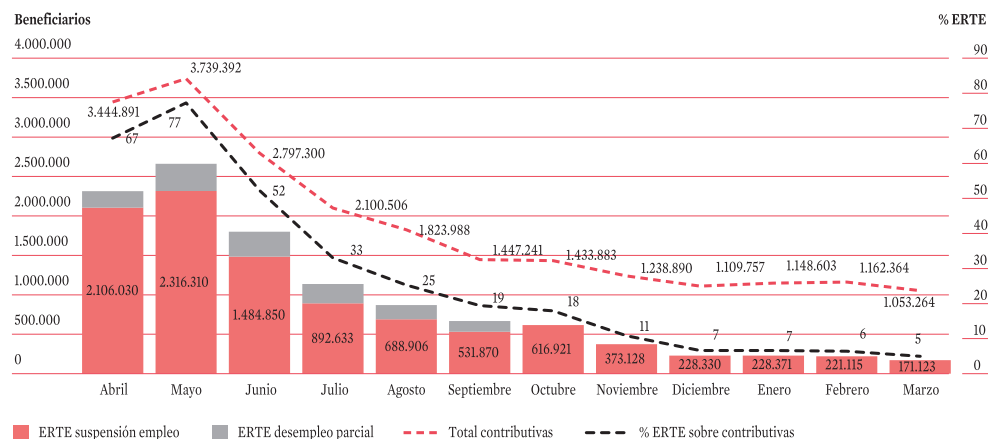
CUADRO III-20. CAUSA DE LAS ALTAS EN EL NIVEL CONTRIBUTIVO EN 2020 (Acumulado abril-diciembre)

Causa	Altas de beneficiarios de nivel contributivo, según tipo, por causa					
	Total		Altas Iniciales		Reanudaciones	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Total	19.001.154	100	8.144.543	100	10.856.611	100
Por despidos individuales	513.988	2,7	435.600	5,3	78.388	0,7
Por despidos colectivos ⁽²⁾	26.475	0,1	24.681	0,3	1.794	0,0
ERTE por suspensión de la relación laboral	12.830.530	67,5	5.342.601	65,6	7.487.929	69,0
ERTE por desempleo parcial	2.131.802	11,2	926.759	11,4	1.205.043	11,1
Por finalización período de prueba	132.788	0,7	66.394	0,8	66.394	0,6
Por finalización de contrato temporal	2.561.835	13,5	1.004.588	12,3	1.557.247	14,3
Por finalización de contrato fijo-discontinuo	487.725	2,6	311.739	3,8	175.986	1,6
Por resolución voluntaria de la relación laboral	10.731	0,1	10.170	0,1	561	0,0
Por otras causas del derecho	50.928	0,3	14.669	0,2	36.259	0,3

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

La protección por desempleo por ERTE fue especialmente alta durante los primeros meses del confinamiento, en los que llegó a dar cobertura a 2,6 millones de personas el último día del mes de mayo de 2020, representando el 77 por 100 del total del nivel contributivo (gráfico III-67) y el 50 por 100 sobre el total. El número de trabajadores cubiertos con esta prestación (a último día de cada mes) fue reduciéndose a lo largo del año, en paralelo a su reincorporación al empleo a medida que la economía se iba reactivando. Pero hay que tener en cuenta la intermitencia de muchas de estas reincorporaciones, debido a la peculiaridad de las medidas de contención de la pandemia (p.ej., cierres perimetrales renovados semanalmente), su elevada variabilidad territorial y desigual incidencia sectorial. Así, como se ha visto en el capítulo II, apartado 1.2.5, con cifras de afiliación se observa una elevada rotación de personas afectadas por ERTE, que pudieron entrar y salir de esta situación varias veces en un mes. Todo ello tiene su reflejo en la discrepancia entre las cifras de ERTE, según la variable que se tenga en cuenta. Así, a 31 de marzo de 2021, según la Estadística del SEPE, se contaban ya apenas 228.000 personas perceptoras de prestaciones (gráfico III-66) mientras que la Seguridad Social recogió a esa misma fecha 674.654 afiliadas inactivas por ERTE COVID y el volumen acumulado de quienes habían recibido en algún momento la prestación por ERTE COVID en ese mismo mes era de 1.026.061. En todo caso, por lo que interesa a este capítulo, lo relevante es el gran alcance del sistema de protección

GRÁFICO III-66. ALCANCE DE LAS PRESTACIONES POR ERTE(a) (b) Y TOTAL DEL NIVEL CONTRIBUTIVO (Abril 2020-febrero 2021. Personas beneficiarias a último día del mes)



(a) A partir de octubre de 2020 los ERTE de reducción de jornada se consideran a efectos estadísticos como ERTE de suspensión, asimilando el porcentaje de reducción a días completos de suspensión. Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

(b) El número de personas beneficiarias es inferior al número de personas que continúan afectadas por ERTE COVID-19. Desde noviembre 2020, la comunicación de periodos de actividad se efectúa a mes vencido, lo que origina que parte de los trabajadores queden en situación de baja en la prestación al último día del mes anterior. Todo ello hace que exista una discrepancia entre las cifras de personas beneficiarias de prestaciones por ERTE que ofrece el SEPE y las de afiliados en ERTE que se dan en el capítulo II (apartado 1.2.5).

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

por desempleo en los ERTE, a pesar de la complejidad de la gestión que refleja ese elevado volumen de situaciones.

Por otro lado, aunque la protección para la población acogida a ERTE fuera descendiendo a lo largo del año a medida que se retomaban las actividades económicas, fue capaz de mantenerse en el tiempo para quienes lo necesitaron por estar en los sectores más castigados por la crisis (hostelería, restauración y comercio al por menor)²⁸⁶, como indicaría que el 80 por 100 de las renovaciones de las altas en el sistema fueran por estar acogido a un ERTE (cuadro III-20). Además de la amplitud temporal, conviene destacar la intensidad protectora de esta prestación, cuya cuantía se mantuvo en el 70 por 100 de la base reguladora durante todo el periodo de su disfrute (evitándose que se redujera al 50 por 100 a partir de los 180 días consumidos), permitiéndose además su compatibilización con empleos a tiempo parcial.

Asimismo, se aprobó un conjunto de normas dirigidas a proteger a los colectivos que, por sus especiales circunstancias contractuales, o por pertenecer a los sectores más afectados por las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, se encontraban con un mayor nivel de vulnerabilidad (cuadro III-20).

*Esfuerzo por atender
a colectivos concretos
afectados por la crisis
del COVID-19*

Entre estos colectivos, estaban los trabajadores fijos discontinuos a los que, no solo se les facilitó el acceso y mantenimiento de la prestación por desempleo con carácter general, sino que se les incluyó entre la población trabajadora cubierta por los ERTE. Se creó, además, una prestación extraordinaria específicamente dirigida a ellos cuya vigencia está prevista, en el momento de redacción de esta Memoria, hasta el 31 de mayo de 2021. También se facilitó el acceso extraordinario a la prestación a artistas de espectáculos públicos y a profesionales taurinos (cuadro III-19).

Cabe destacar, asimismo, la ampliación de la consideración de situación legal de desempleo en determinados casos, como a trabajadores cuya relación laboral se hubiera extinguido durante el periodo de prueba a instancia de la empresa (a partir del día 9 de marzo de 2020), así como a las personas trabajadoras que hubieran resuelto voluntariamente su última relación laboral a partir del día 1 de marzo de 2020, por tener un compromiso firme de suscripción de un contrato laboral por parte de otra empresa, si esta hubiera desistido del mismo como consecuencia de la crisis derivada del COVID-19²⁸⁷.

Además, con el fin de cubrir una de las lagunas de protección del sistema que se estaban poniendo de manifiesto a medida que se prolongaba la pandemia, se aprobaron nuevas medidas de naturaleza asistencial, como el subsidio excepcional por

²⁸⁶ Para más detalle sobre los efectos de la crisis en el empleo, véase capítulo II, apartado 1.2 de esta Memoria.

²⁸⁷ Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril (art. 22).

fin de contrato temporal, que daba cobertura a la población con empleos temporales (incluidos los contratos de interinidad, formativos y de relevo) que se hubieran quedado en desempleo desde que entrase en vigor en el estado de alarma (cuadro III-22). Con todo, este subsidio tenía un nivel de protección reducido, tanto por su duración (un mes), como por su cuantía (incompatible con cualquier otra ayuda o prestación pública). Mayor impacto en la protección tuvo el subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hubieran agotado su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020, que llegó a tener cerca de 88.000 beneficiarios, si bien su duración y cuantía eran también limitadas. Asimismo se aprobó un subsidio para el personal técnico y auxiliar del sector de la cultura dado el impacto de la pandemia en este sector (cuadro III-21).

Desde el ámbito asistencial se dio cobertura también a las personas empleadas del hogar, a pesar de no formar parte del sistema por no cotizar en él, con el fin de que no quedaran desprotegidas durante el confinamiento (cuadro III-21). Este subsidio, al que se podía acceder hasta un mes después de la finalización del estado de alarma, fue solicitado por 55.994 personas, de las cuales se aprobaron 44.062. Sin embargo, este sector, ampliamente feminizado, cuenta con una alta presencia de trabajo no declarado, por lo que no pudo dar soporte a muchas de las mujeres pertenecientes al mismo y que estuvieran trabajando en esa situación de irregularidad en el momento de irrupción de la pandemia.

Los datos de las altas en las figuras de protección aprobadas durante la pandemia (a excepción de los ERTE), así como los de personas protegidas, muestran que tuvieron un alcance reducido en relación al volumen total de población protegida (3,5 por 100 de las altas en el sistema, y 290.000 personas). En el ámbito de la protección de naturaleza asistencial, quedaron muy por debajo de otras figuras, como la del subsidio de mayores de 52 años, o el haber cotizado insuficiente para acceder a una prestación contributiva o agotamiento de esta (gráfico III-67). Ello no obsta para reconocer la relevancia que hayan podido tener en la protección de colectivos que, de otra manera, habrían quedado desprotegidos (cuadro III-22 y cuadro III-23).

Dada la naturaleza de la crisis provocada por la pandemia, otras figuras tradicionales de la protección por desempleo, como la RAI (destinada a desempleados de larga duración mayores de 45) o la capitalización por desempleo (pago único de la prestación para realizar una actividad profesional) perdieron parte de su potencial protector por atender situaciones no directamente relacionadas con el desempleo surgido durante la misma. En consecuencia, las personas beneficiarias de esas prestaciones registraron cifras inferiores a años anteriores. Concretamente, las de la RAI alcanzaron los 128.000 (12.000 menos que en 2019; y las del pago único de la prestación los 48.000 (el año anterior fueron 68.000). Es probable, no obstante, que aumenten las personas

*42.992 personas
recibieron el subsidio
extraordinario de las
personas empleadas
del hogar*

CUADRO III-21. SUBSIDIOS DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL FRENTE AL COVID-19 EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Subsidio Extraordinario para Personas Empleadas de Hogar (a)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar que, estando en situación de alta antes de que se declarara el estado de alarma, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:		
a) Hayan dejado de prestar servicios, total o parcialmente, con carácter temporal, a fin de reducir el riesgo de contagio, por causas ajenas a su voluntad, en uno o varios domicilios con motivo de la crisis sanitaria del COVID-19.		
b) Se haya extinguido su contrato de trabajo por causas ajenas a la voluntad de la persona trabajadora y esta extinción se debe a la crisis sanitaria del COVID-19.		
70% de la base reguladora y no podrá ser superior al SMI. En el caso de pérdida parcial de la actividad, la cuantía se percibirá en proporción al porcentaje de reducción de jornada. Será compatible con las percepciones de actividades por cuenta propia o ajena que se estuvieran desarrollando en el momento de su devengo, siempre que la suma de los ingresos no supere el SMI. Incompatible con el subsidio por incapacidad temporal y con el permiso retribuido recuperable regulado en el RD-ley 10/2020.		
Se percibirá por periodos mensuales, desde la fecha del nacimiento del derecho (baja de la Seguridad Social por parte del empleador), hasta 1 mes después del fin de la vigencia del estado de alarma.		
Subsidio excepcional fin contrato temporal (b)		
Cobertura	Cuantía prestación	Duración
Personas trabajadoras a las que se les hubiera extinguido un contrato de duración determinada de, al menos, 2 meses de duración, aun cuando la extinción del contrato haya tenido lugar con anterioridad al 2/4/2020, fecha de entrada en vigor del RD-ley 11/2020, siempre que se haya producido con posterioridad al estado de alarma.		
El subsidio excepcional consistirá en una ayuda mensual del 80% del IPREM. El subsidio de desempleo excepcional será incompatible con la percepción de cualquier renta mínima, renta de inclusión, salario social o ayudas análogas concedidas por cualquier Administración pública.		
La duración de este subsidio excepcional será de un mes, ampliable si se determina por Real Decreto-ley.		
Personas afectadas por la extinción de un contrato de duración determinada, incluidos los contratos de interinidad, formativos y de relevo.		

CUADRO III-21. SUBSIDIOS DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL FRENTE AL COVID-19 EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (*continuación*)

Subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hayan agotamiento su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020 (c)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Haber agotado prestación contributiva o subsidio por desempleo entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 y carecer del derecho a estas prestaciones o ayudas y estar en desempleo total e inscrito como demandante de empleo.	80% del IPREM	
Las personas que hubieran agotado una prestación contributiva y estuvieran en el mes de espera de acceso al subsidio por desempleo podrán acceder a este subsidio y posteriormente al de agotamiento; en estos supuestos se descontará del subsidio de agotamiento el tiempo que se haya cobrado de subsidio extraordinario.		90 días y no podrá percibirse en más de una ocasión.
Incompatible con renta mínima, renta de inclusión, salario social o ayuda análoga concedida por cualquier Administración pública.		
No tener cumplida la edad que le permita acceder a la pensión de jubilación, en sus modalidades contributiva o no contributiva.		
La solicitud de este subsidio implicará la suscripción del compromiso de actividad .		
Subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura (d)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Trabajadoras que hayan prestado sus servicios temporalmente por cuenta ajena como personal técnico o auxiliar en el sector de la cultura para realización de un evento, una obra o espectáculo público, cualquiera que sea el medio o soporte de difusión, y que cumplan ciertos requisitos.	80% del IPREM, con independencia de que los días trabajados por cuenta ajena en el sector cultural lo hayan sido a jornada completa o a tiempo parcial.	3 meses

(a): Real Decreto-ley 11/2020 (arts. 30-32).
(b): Real Decreto-ley 11/2020 (art. 33).
(c): Decreto-ley 32/2020 (art. 1); Real Decreto-ley 35/2020 (disp. adicional 5.^a).
(d): Real Decreto-ley 32/2020 (art. 3).
Fuente: elaboración propia.

CUADRO III-22. ALCANCE DE LAS NUEVAS MEDIDAS COVID-19

(Datos a 31 de marzo de 2021. Personas beneficiarias)

Conceptos

Prestaciones trabajadores fijos discontinuos	
Prestación contributiva o subsidio con derecho reposición <i>RDL 8/2020 y RDL 15/2020</i>	29,695
Prestación contributiva 90 días <i>RDL 8/2020 y RDL 15/2020</i>	9,921
Prestación contributiva extraordinaria <i>RDL 30/2020</i>	119,377
Prestaciones por finalización de la relación laboral en periodo de prueba <i>RDL 15/2020</i>	(*)
Subsidio excepcional por fin de contrato temporal <i>RDL 11/2020</i>	7,992
Prestaciones tras cese por baja voluntaria sin incorporación	
Prestación contributiva <i>RDL 15/2020</i>	373
Subsidio por falta cotización <i>RDL 15/2020</i>	41
Compatibilidad de trabajo agrario con prestaciones por desempleo <i>RDL 13/2020</i>	1,548
Subsidio extraordinario empleados hogar <i>RDL 11/2020</i>	44,062
Acceso extraordinario a prestación contributiva colectivo artistas <i>RDL 17/2020, RDL 32/2020 y RDL 2/2021</i>	3,133
Subsidio colectivo personal técnico y auxiliar sector cultura <i>RDL 32/2020 y RDL 2/2021</i>	174
Acceso extraordinario a prestación contributiva colectivo profesionales taurinos <i>RDL 32/2020 y RDL 2/2021</i>	267
Subsidio especial por agotamiento de prestaciones entre 14/3/2020 y 30/6/2020 <i>RDL 32/2020 y RDL 35/2020</i>	93,746

(*) No es posible dar información precisa, al no poderse diferenciar las personas que accedieron a la protección por desempleo por cese en periodo de prueba en virtud de esta norma, de las que hubieran accedido igualmente por no tener baja voluntaria en los tres meses anteriores.

Fuente: SEPE, *Seguimiento de las medidas adoptadas por el COVID-19*, marzo 2021.

perceptoras de la RAI en los años próximos, una vez que los efectos de la pandemia se hagan sentir de manera más intensa en la población trabajadora de sectores o empresas más afectadas por la pandemia²⁸⁸. Asimismo, la capitalización por desempleo cobrará mayor protagonismo una vez que se reactive la economía de manera más intensa.

Los datos relativos a las bajas de prestaciones asistenciales muestran que, al igual que sucediera con las contributivas, se produjeron fundamentalmente por la reincorporación

288 Las personas acogidas a la RAI durante la crisis financiera crecieron de manera importante a partir de 2012, cuando los efectos de varios años de deterioro económico comenzaron a mermar la empleabilidad de la población de mayor edad, al tiempo que se realizaron cambios normativos que limitaron las condiciones de acceso y duración de las prestaciones contributivas.

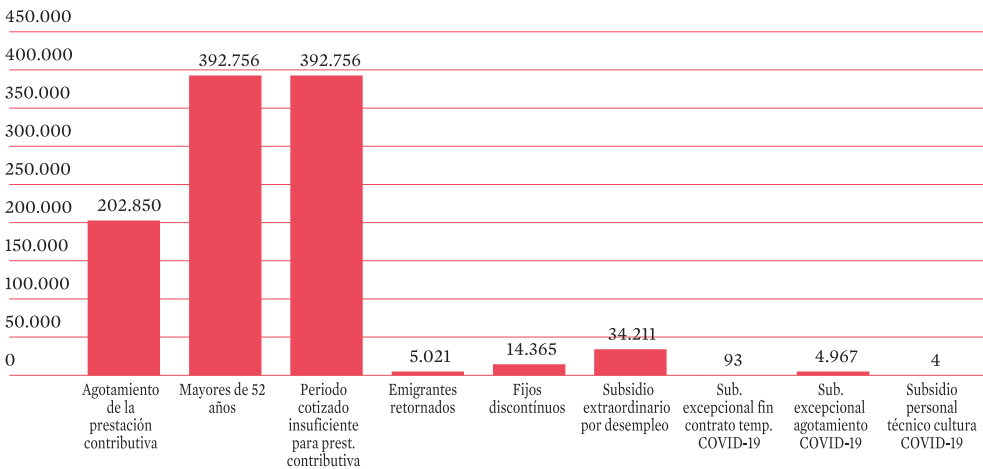
CUADRO III-23. CAUSA DE LAS ALTAS EN EL NIVEL ASISTENCIAL EN 2020

Causa	Total		Total iniciales		Total reanudaciones	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	1.185.320	100	514.368	100	670.952	100
Agotamiento de la prestación contributiva	471.272	39,8	175.957	34,2	295.315	44,0
Mayores de 52 años	117.055	9,9	53.532	10,4	63.523	9,5
Periodo cotizado insuficiente para prest. contributiva	415.398	35,0	159.237	31,0	256.161	38,2
Emigrantes retornados	7.781	0,7	1.654	0,3	6.127	0,9
Fijos discontinuos	2.522	0,2	814	0,2	1.708	0,3
Subsidio extraordinario por desempleo	70.501	5,9	54.701	10,6	15.800	2,4
Sub. Excepcional fin contrato Temp COVID-19	4.035	0,3	3.987	0,8	48	0,0
Sub. Excepcional agotamiento COVID-19	37.441	3,2	36.885	7,2	556	0,1
Subsidio personal técnico cultura COVID-19	26	0,0	16	0,0	10	0,0

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

al empleo, siendo mucho más reducidas las debidas al agotamiento de la prestación. Por tanto, la vertiente asistencial, junto con la contributiva, también contribuyó a proteger a buena parte de la población desempleada hasta que esta pudo retornar al empleo a medida que la economía iba recuperando cierta normalidad. Con todo, no cabe ignorar al colectivo de trabajadores que se han ido quedando fuera del sistema por agotamiento de la prestación, especialmente teniendo en cuenta las dificultades añadidas para incorporarse al mercado laboral en el contexto de la pandemia, si bien hayan podido acogerse a otro tipo de prestaciones o ayudas, como las RMI o el IMV.

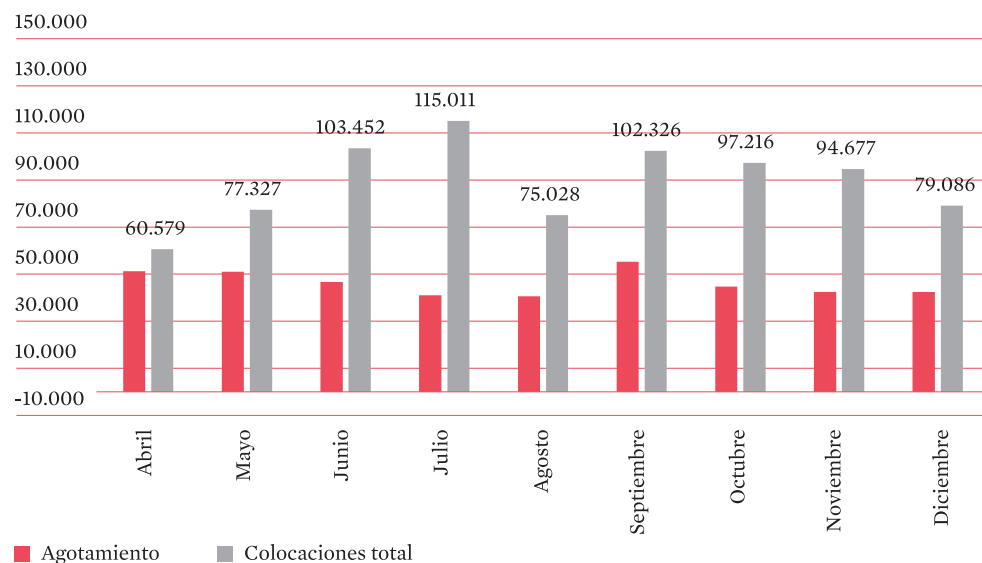
GRÁFICO III-67. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES, POR CAUSA DEL DERECHO (Media a diciembre de 2020)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO III-68. PRINCIPALES CAUSAS DE LAS BAJAS DEL SISTEMA

(Nivel asistencial)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Desde que diera comienzo la pandemia se realizó un esfuerzo significativo también de protección de los trabajadores autónomos. Para ello, se facilitó el acceso a la prestación por cese de actividad ordinaria, ampliando el volumen de potenciales personas beneficiarias, las compatibilidades (incluso con el trabajo por cuenta propia) y eximiendo de la responsabilidad de cumplir algunos de los requisitos exigidos para poder acogerse a la prestación. Además, se aprobó una prestación extraordinaria, la prestación por cese de actividad para aquellos trabajadores por cuenta propia cuyas actividades se vieran suspendidas por el estado de alarma, o cuando registrasen una reducción en su facturación (de al menos, en un 75 por 100) y que, a diferencia con la prestación ordinaria por cese, no requería un periodo mínimo de cotización de 12 meses. Se creó, asimismo, otra prestación extraordinaria destinada a los trabajadores autónomos de temporada. Estas medidas fueron adaptándose progresivamente para garantizar la protección de este colectivo de trabajadores a lo largo de la pandemia (cuadro III-25).

En consonancia con la magnitud de los efectos económicos del COVID-19, y gracias a la flexibilización de los requisitos de acceso a la protección por cese que ha supuesto el establecimiento de la prestación extraordinaria, tanto el número de solicitudes como el de prestaciones

*Extensión
de la protección
de los trabajadores
autónomos*

*2,1 millones de
reconocimientos
de prestaciones
extraordinarias a
trabajadores autónomos*

CUADRO III-24. PRINCIPALES DATOS DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD

Tipología de prestación extraordinaria	Solicitudes recibidas	Solicitudes reconocidas	Favorables sobre total solicitudes (%)	Prestación media (€)
Prestación extraordinaria por cese de actividad de autónomos (PECATA)	1.544.793	1.484.912	96,1	2,530
Prestación extraordinaria por cese de actividad de temporeros (PETECATA)	3,771	1,604	42,5	2,203
Prestación ordinaria de trabajadores que han percibido hasta junio la prestación extraordinaria por cese de actividad (POECATA)	192,353	148,623	77,2	2,800
Prestación por cese de actividad de naturaleza extraordinaria: suspensión de actividad (PECANE I)	77,040	67,094	87,0	636
Prestación por cese de actividad de naturaleza extraordinaria (no acceso a POECATA II ni a POCATA (PECANE II))	71,857	49,464	68,8	1,144
Prestación por cese de actividad por cuenta propia (prórroga) (POECATA II)	145,001	125,474	86,5	2,630
Total	2.153.481	1.989.009	92,3	2,479

Fuente: Asociación de mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), *Prestación extraordinaria por cese de actividad. Balance 2020.*

reconocidas experimentaron un aumento de gran magnitud durante 2020. Según datos de la Asociación de mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), entidades gestoras de las diferentes tipologías de prestaciones extraordinarias por cese de actividad, se presentaron 2,1 millones de solicitudes, habiendo sido reconocidas favorablemente el 92 por 100 de las mismas, hasta alcanzar un acumulado total en el año de 1,9 millones, representando casi 5.000 millones de euros de gasto. De entre todas las modalidades, fue la prestación extraordinaria por cese de actividad de autónomos (PECATA) la de mayor alcance, habiendo sido reconocida a 1,4 millones de trabajadores autónomos. Con todo, la intensidad protectora de esta prestación no ha sido elevada, habiendo alcanzado una cuantía media de 2.500 euros (cuadro III-24).

En comparación con estas cifras, resulta muy reducido el volumen de solicitudes de la prestación ordinaria por cese de actividad ene 2020 (6.499), aunque aumentó un 39 por 100 respecto al año anterior, siendo la mitad rechazadas en primera instancia y habiéndose admitido únicamente el 28 por 100 de las mismas. La principal causa de desestimación fue no haber acreditado correctamente el cese de actividad, que aumentó notablemente respecto a años anteriores.

Prestación por cese de actividad (ordinaria) (artículos 327 y siguientes del texto refundido de la LGSS, aprobado por el RD legislativo, 8/2015)		Prestación extraordinaria por cese de actividad		Prestación extraordinaria por cese de actividad trabajadores de temporada
RD-ley 8/2020, de 17 de marzo (artículo 17)(a) (RD-ley 11/2020 RD-ley 13/2020)	Ampliación del régimen de compatibilidad de la prestación a) con el subsidio por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave para los autónomos que estuviesen percibiendo dicho subsidio a 14 de marzo de 2020 (RD-ley 11/2020); b) compatible, entre el 8 de abril y el 30 de junio de 2020, y para quienes se encontrasen en situación de cese de actividad a 8 de abril, con el empleo en el sector agrario realizado al amparo de las medidas extraordinarias de flexibilización laboral (RD-ley 13/2020).	Beneficiarios: trabajadores por cuenta propia (incluidos socios trabajadores cooperativas) cuyas actividades queden suspendidas por estado de alarma, o cuando su facturación en el mes anterior al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75% en relación con el promedio de facturación del semestre anterior. Duración: 1 mes, a partir de la entrada en vigor del RD 463/2020, o hasta el último día del mes en que finalice el estado de alarma (si este dura más de 1 mes). Cuantía: 70% de la base reguladora. El tiempo de percepción se entenderá como cotizado y no reducirá los periodos de prestación por cese de actividad a los que se pueda tener derecho en el futuro. Incompatible con cualquier otra prestación de la Seguridad Social.	Beneficiarios: trabajadores autónomos cuyo único trabajo a lo largo de los últimos 2 años se hubiera desarrollado en el RETA o en el REMAR durante los meses de marzo a octubre y hayan permanecido en alta en los citados regímenes como trabajadores autónomos durante al menos 5 meses al año. Duración: con efectos de 1 de junio de 2020 y duración máxima de 4 meses. Cuantía: 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada. Incompatible: con el trabajo por cuenta ajena y con cualquier prestación de Seguridad Social. También con el trabajo por cuenta propia cuando los ingresos que se perciban en 2020 superen los 23.275 euros.	
RD-ley 24/2020, de 26 de junio (Título II, artículos 8 a 10)	Permite solicitar la prestación a los trabajadores autónomos que percibieran la prestación extraordinaria por cese de actividad prevista en el RD-ley 8/2020, hasta el 30 de junio. Acreditar reducción en la facturación en el 3º trimestre de 2020 de al menos el 75% y no haber obtenido rendimientos netos superiores a 5.918,75 €. Duración: como máximo hasta el 30 de septiembre de 2020. A partir de esta fecha solo se podrá continuar percibiendo esta prestación si concurren todos los requisitos establecidos en la norma para ello.	Exención en la cotización (art. 8 RD-ley 24/2020) durante los meses de julio (100%), agosto (50%) y septiembre (25%) a favor de los trabajadores autónomos que hayan percibido la prestación extraordinaria de cese de durante el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.		

RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre (artículos 13 y 14; Disp. adicional 4. ^a)	(Disp. adicional 4.^a): prórroga hasta el 31 de enero de 2021 las prestaciones ya causadas al amparo del artículo 9 del RD-ley 24/2020, siempre que durante el 4.º trimestre de 2020 mantengan los requisitos que se establecieron para su concesión. Amplia cobertura a trabajadores autónomos que no la hubieran percibido durante el tercer trimestre de 2020. Compatible con el trabajo por cuenta ajena si se cumplen los requisitos establecidos en la norma.	(Artículo 13): autoriza la prestación partir del 1 de octubre de 2020 a: - los trabajadores autónomos que se vean obligados a suspender todas sus actividades como consecuencia del COVID-19. - Trabajadores autónomos que no tengan derecho a la prestación de cese de actividad y que no tengan ingresos procedentes de la actividad por cuenta propia en el último trimestre del ejercicio 2020 superiores al SMI. Asimismo, tener, una reducción en los ingresos en el 4.º trimestre 2020 de al menos el 50% en relación a los ingresos habidos en el primer trimestre de 2020. La cuantía de la prestación será del 50% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada (variable en función de condiciones de los hogares). Durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida se mantendrá el alta en el régimen especial correspondiente quedando el trabajador autónomo exonerado de la obligación de cotizar.	(Artículo 14): establece una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada que desarrollen su actividad entre los meses de junio a diciembre de 2020 siguiendo la línea marcada en el artículo 10 del RD-ley 24/2020. Duración: con efectos de 1 de octubre de 2020 y tendrá una duración máxima de 4 meses. Cuanta e incompatibilidades: se mantienen las mismas que RD-ley 24/2020 (artículo 10)
RD-ley 2/2021, de 26 de enero (artículos 5 a 8 y Disp. transitoria 2. ^a)	(Artículo 7): a partir del 1 de febrero de 2021, los trabajadores autónomos podrán solicitar esta prestación por cese de actividad siempre que concurren los requisitos establecidos en la norma que la regula, aunque se exime de algunas de las exigencias, y se acredite una reducción de ingresos de más del 50% (art. 72). Podrá percibirse como máximo hasta el 31 de mayo de 2021. Podrá ser compatible con el trabajo por cuenta ajena, siempre que se reúnan las condiciones (art. 710).	(Artículo 5): regula la prestación extraordinaria por cese de actividad de forma similar a la introducida por el artículo 13 del RD-ley 30/2020 (artículo 6): introduce la posibilidad de acceder a una prestación extraordinaria de cese de actividad a aquellos trabajadores autónomos que no siendo afectados por el cierre de su actividad ven reducidos sus ingresos y no tienen acceso a la prestación de cese de actividad ordinaria o la regulada en el artículo 7 del RD-ley 2/2021. El derecho a la prestación exonera de la obligación de cotizar y el periodo de su disfrute se entenderá como cotizado. (Disp. transitoria 2.^a) Prórroga la prestación extraordinaria de cese de actividad a los trabajadores autónomos que a 31 de enero de 2021 vinieran percibiendo la actividad suspendida y condiciones, durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida y hasta el último día del mes siguiente que acuerde el levantamiento de las medidas, o hasta el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior.	(Artículo 8): establece una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada que desarrollen su actividad al menos durante tres meses en la primera mitad del año. Cuantía: 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada. Se exime de la obligación de cotizar, permaneciendo el trabajador en situación de alta o asimilada al alta en Seguridad Social. Incompatible con el trabajo por cuenta ajena y con cualquier prestación de Seguridad Social, salvo que fuera compatible con actividad como autónomo.

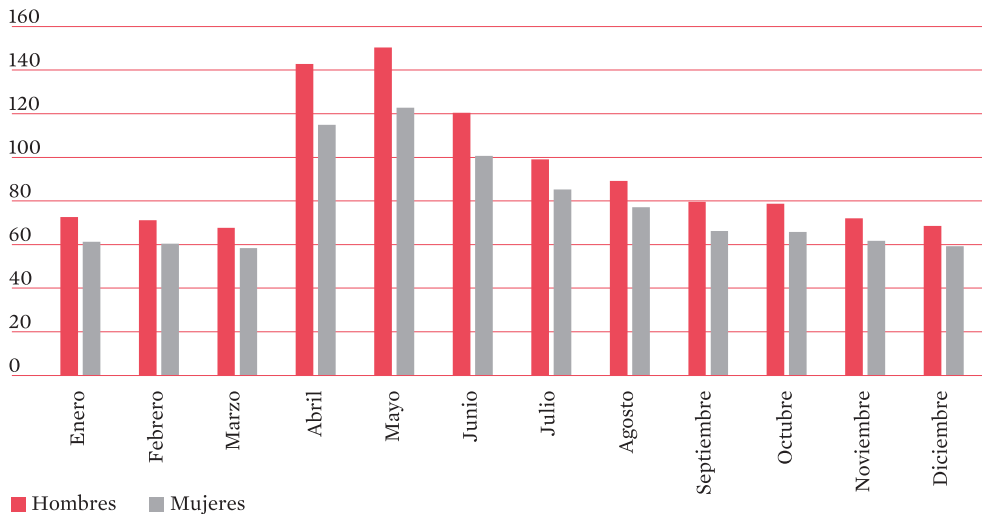
(a) Las modificaciones de dicho artículo que han ido ampliando el volumen de potenciales personas beneficiarias se resumen a continuación por orden cronológico: a) los autónomos que no ingresaron en plazo las cotizaciones sociales correspondientes a los días efectivamente trabajados del mes de marzo, pueden abonarlas fuera de plazo sin recargo (Real Decreto-ley 11/2020); b) los autónomos que no están obligados a llevar los libros contables que acreditan el volumen de actividad, pueden acreditar la reducción de la facturación de al menos el 75 por 100 por cualquier medio de prueba admitido en derecho (Real Decreto-ley 11/2020); c) los autónomos cuya actividad se caracteriza por generar ingresos de manera desigual a lo largo de campañas o periodos temporales superiores al semestral, determinadas actividades agrícolas, culturales o de espectáculos públicos, pesqueras o marisqueras pueden acreditar la reducción de la facturación de al menos el 75 por 100 en base a otro parámetro temporal (Real Decreto-ley 11/2020 y Real Decreto-ley 13/2020); d) los autónomos que no optaron en su momento por alguna mutua colaboradora con la Seguridad social (unos 50.000 no lo hicieron en el plazo que se les había dado, que era hasta el mes de junio de 2019) pueden hacerlo al tiempo de solicitar el cese, y así garantizar el reconocimiento del derecho (Real Decreto-ley 15/2020).

Fuente: elaboración propia.

Estas medidas de fortalecimiento de la protección por desempleo tuvieron una distribución algo desigual por sexo, especialmente en los primeros meses de la pandemia, como muestra la tasa de evolución de cobertura a lo largo del año (gráfico III-69). De media anual en 2020, la tasa de la cobertura de los hombres se situó 15 puntos porcentuales por encima de la de las mujeres (93,8 y 78,3, respectivamente). Las mujeres, además, tuvieron mayor peso en la protección naturaleza asistencial, especialmente en los tramos de edad intermedios, lo que es indicativo de la menor intensidad de la protección en estos casos, dada la menor duración y cuantía de este tipo de prestaciones, como se vio anteriormente.

Con todo, el principal volumen de beneficiarias de prestaciones se encontraba en el ámbito contributivo (95 por 100 sobre el total de mujeres beneficiarias de prestaciones) donde había una distribución más equilibrada por sexo en casi todos los tramos de edad (gráfico III-70) y que obedecería, fundamentalmente, al efecto de los ERTE (a los que estaban acogidas la mitad de las beneficiarias de prestaciones contributivas (gráfico III-72). Las mujeres, pues, tuvieron un menor acceso a las prestaciones por desempleo, como muestra su menor tasa de cobertura, y aunque con mayor peso en las prestaciones asistenciales, el grueso de las beneficiarias durante la crisis estuvo acogida a los ERTE en la vertiente contributiva. Se trata, pues, de un indicador del efecto protector por el sistema de las mujeres durante la pandemia, dado el mayor impacto de la misma en los sectores más feminizados²⁸⁹.

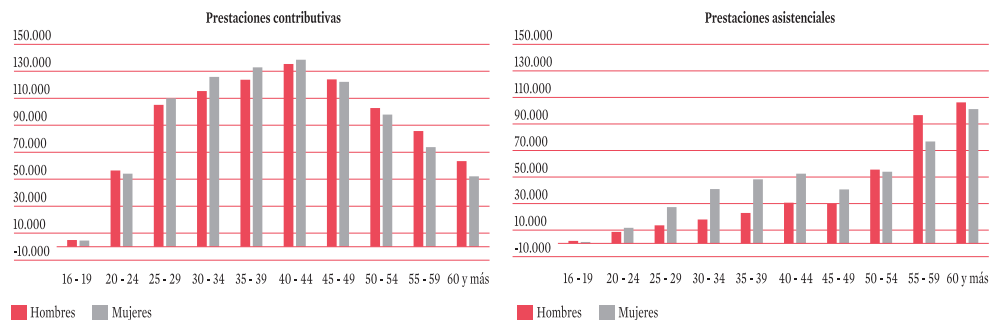
GRÁFICO III-69. TASA DE COBERTURA, POR SEXO



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

289 Para un análisis del ámbito subjetivo de los ERTE en relación con el empleo, véase el capítulo II, apartado 1.2.

GRÁFICO III-70. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES, POR TIPO DE PRESTACIÓN Y SEXO
(Media a diciembre de 2020)



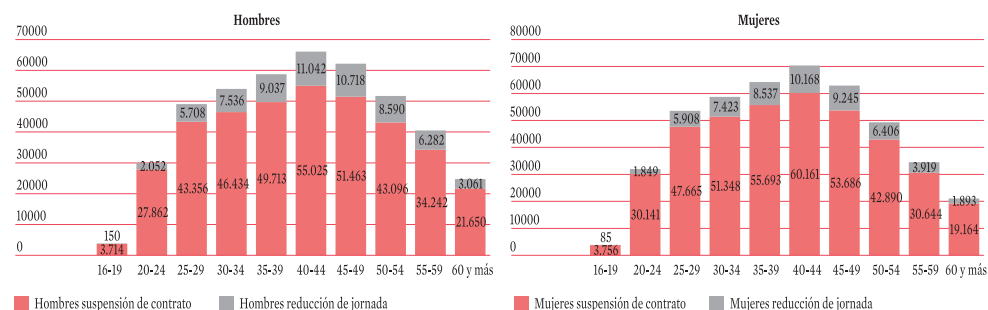
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Impacto positivo de las medidas de protección por desempleo en jóvenes y población extranjera

El efecto de la pandemia y las medidas para su contención tuvieron un impacto importante en el empleo de los trabajadores jóvenes (asociado a su mayor temporalidad), que ya de forma previa se enfrentaban a una situación laboral más precaria y tenían, como se ha visto en ediciones anteriores de esta Memoria, menores posibilidades

de acceso a la protección que otorgan las prestaciones por desempleo. En todo caso, las medidas extraordinarias y urgentes de protección por desempleo adoptadas en el contexto de la crisis provocada por la pandemia sirvieron para amortiguar sus efectos, como se deduce del volumen de ellos acogidos a ERTE, que ha supuesto una intensidad protectora en este grupo algo superior al resto de la población²⁹⁰. Ello no obsta

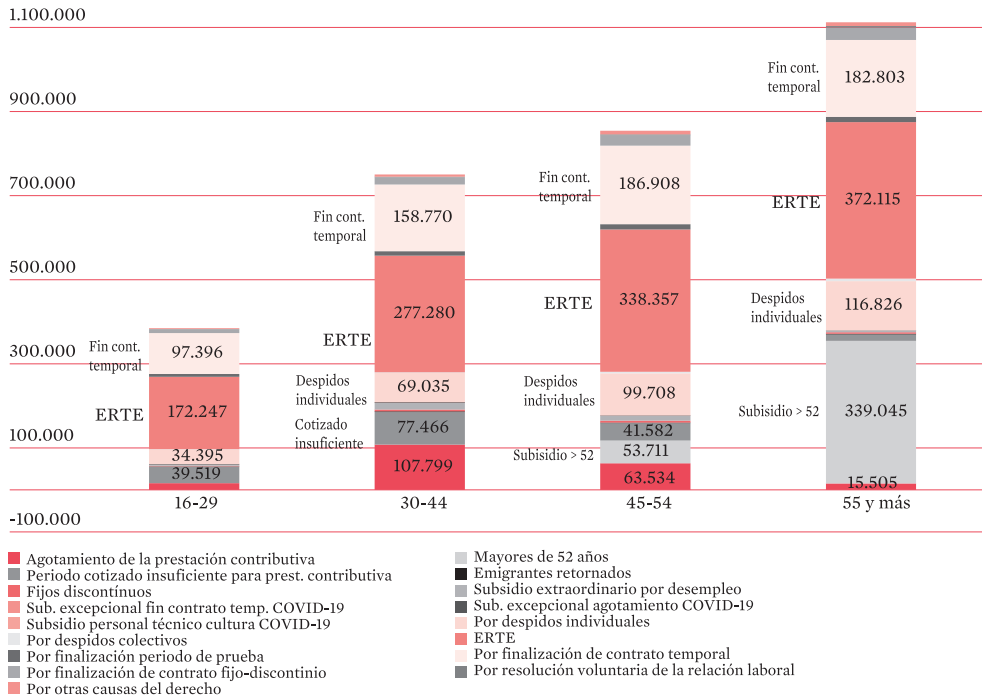
GRÁFICO III-71. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR ERTE, POR SEXO Y EDAD
(Promedio anual)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

²⁹⁰ Para un análisis de la intensidad protectora de los ERTE, calculada a partir del total de empleo en cada edad, véase el capítulo II (apartado 1.2).

GRÁFICO III-72. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR TIPO DE PRESTACIÓN Y EDAD (Media a diciembre de 2020)



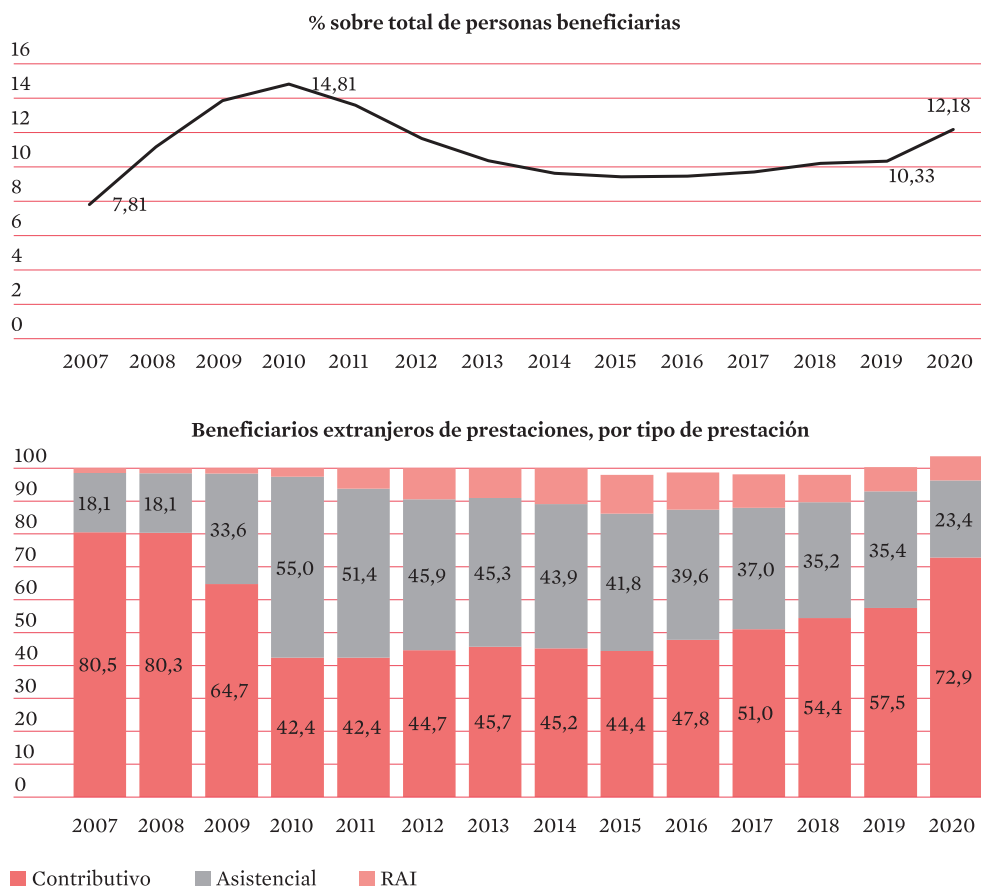
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

para recordar las limitaciones de carácter estructural que determinan un acceso más limitado de la población trabajadora joven a este pilar de la protección social. Esta circunstancia puede manifestarse de nuevo de forma más aguda cuando las medidas de choque finalicen su vigencia, máxime si los efectos de la crisis en el mercado de trabajo perduran en el tiempo²⁹¹.

También aumentó el porcentaje de personas extranjeras beneficiarias de prestaciones por desempleo, hasta alcanzar el 12,2 por 100 sobre el total, 2 puntos porcentuales más que el año anterior a la pandemia. El aumento se produjo en la vertiente contributiva de las prestaciones (de hasta un 15 por 100), hasta afectar al 72 por 100 de personas beneficiarias de nacionalidad extranjera. Se trata, pues, de un indicador adicional de los efectos positivos de los ERTe para aplacar el impacto de la pandemia en la renta de la población trabajadora (gráfico III-73).

291 Para un análisis más detallado de la protección social de la población joven, y con carácter específico, de la protección por desempleo, véase Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

GRÁFICO III-73. PERSONAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Puede concluirse, pues, que el enorme esfuerzo de fortalecimiento del sistema de protección por desempleo ha logrado proteger las rentas de la población trabajadora durante la pandemia. Un conjunto de mecanismos de protección prolijo, no exento de complejidad técnico-normativa, en consonancia con la también compleja estructura del mercado laboral, que ha alcanzado niveles altos de cobertura gracias a las medidas dirigidas a extender la protección a los colectivos más vulnerables. Es probable que la protección de algunos de estos colectivos haya podido ser mejorable, lo que no obsta para que el balance de conjunto sea positivo, por la intensidad y el alcance logrados durante la pandemia.

Hacia un replanteamiento del sistema de protección por desempleo post-pandemia

Las medidas de choque puestas en marcha, sin embargo, irán decayendo a medida que se logre retomar cierta

normalidad social y económica, aunque pueda valorarse la pertinencia de mantener alguna de ellas. Junto a la vertiente protectora, debería ir adquiriendo mayor peso la activación, con el fin de lograr el retorno al empleo de la población trabajadora que haya podido verse más afectada. Con todo, la protección seguirá constituyendo un pilar importante para dar cobertura a los colectivos con mayor vulnerabilidad laboral, tanto a aquellos más afectados por la pandemia, como a los que ya venían mostrando dificultades de empleabilidad con anterioridad.

Las medidas adoptadas durante la pandemia han introducido importantes cambios en el sistema, si bien de carácter coyuntural, para hacer frente a la misma. Ello no obsta para que sea necesario hacer frente a una reforma estructural dirigida a repensar el complejo entramado existente de figuras de protección del sistema, y su coordinación con las de otros ámbitos de la seguridad social, como el IMV y de los Servicios Sociales.

Tal replanteamiento debe ir dirigido a mejorar la eficacia y eficiencia de la protección y lograr, en última instancia, un refuerzo de las políticas sociales que, en consonancia con las reformas pendientes en el mercado de trabajo, permitan mejorar los niveles de vida de la población y reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad que deje la pandemia. Los fondos de recuperación de la Unión Europea constituyen una oportunidad para poner en marcha nuevas reformas en este ámbito, las cuales deberían realizarse en el ámbito del diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, dado los buenos resultados alcanzados a través del diálogo social tripartito en el contexto de la pandemia.

2.4. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

El año 2020 ha estado incuestionablemente determinado por el trance sanitario del virus SARS-CoV-2 que, no en vano, ha arrastrado a la sociedad con sus estructuras e instituciones, desde las más básicas —como las relaciones familiares y otras componentes de la vida cotidiana— hasta las económicas, laborales, y educativas. 2020 comenzó con una lejana preocupación por la expansión en China de un virus desconocido y terminó con un 10 por 100 de la población habiendo sido contagiada por el coronavirus en España, como mínimo, y con decenas de miles de muertes causadas directa o indirectamente por el patógeno en nuestro país. Pero también con la llegada de las primeras dosis de una de las vacunas que se han desarrollado en un plazo inusualmente rápido para combatir su efecto devastador.

Un año después de la explosión de la epidemia global, que continúa activa —de manera preocupante en algunas regiones del planeta—, sigue siendo difícil evaluar su alcance. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores

Necesidad de reordenación del complejo entramado de ayudas, reforzando su eficacia

Buena gobernanza y comunicación: una exigencia en la gestión de crisis sanitarias globales

establecidos para analizar su evolución apuntan a una realidad: la gestión de las crisis sanitarias globales requiere —y requerirá— de instrumentos de coordinación ambiciosos que permitan afrontarlas como verdaderos retos comunes. No puede olvidarse que durante la primera etapa de la crisis la todavía endeble base de conocimiento científico sobre el patógeno, su interacción con el cuerpo humano y su transmisión entre personas no favoreció un abordaje con criterios comunes, pero tampoco que la propia ciencia avanza en contextos de incertidumbre, lo que se traduce, en situaciones como la actual, en continuas revisiones de las medidas adoptadas a la luz de las nuevas evidencias. Por eso la gobernanza sanitaria reviste una gran complejidad en situaciones de emergencia global, y más aún, aunque resulte contradictorio, en entornos hiperconectados en los que la difusión de relatos que se apartan de la evidencia puede añadir dificultad al frenar la adhesión a las normas prescritas, como también el recelo provocado en algunos sectores sociales por los cambios de criterio que derivan del surgimiento de nuevos conocimientos.

En un escenario como el descrito las limitaciones de la política sanitaria en la Unión Europea, donde los Estados mantienen la mayor parte de las competencias en esa materia, han puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia una «Unión Europea de la salud»²⁹² para responder con mayor eficacia a las crisis sanitarias transfronterizas, más allá de la adquisición de vacunas. En España, la descentralización de la competencia sanitaria y la falta de instrumentos de coordinación lo suficientemente eficaces han puesto en evidencia la necesidad de avanzar en ese objetivo para ofrecer respuestas rápidas y eficaces a situaciones de riesgo para la salud de la población como la actual.

2.4.1. Salud y atención sanitaria: el impacto del coronavirus

De acuerdo con los datos notificados a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE), hasta el 21 de abril de 2021 se habían identificado 3,2 millones de casos de COVID-19 en España. Sin embargo, es muy probable que esa cifra se encuentre lejos de reflejar la realidad epidémica, porque recoge únicamente los casos detectados mediante pruebas diagnósticas. La escasez de instrumentos de identificación del patógeno en la primera fase de expansión y el hecho de que una parte importante de los contagiados no presente síntomas (únicamente 6 de cada diez casos notificados a la RENAVE los presentó) ha provocado una clara infravaloración del alcance de la epidemia hasta el verano de 2020, cuando las administraciones autonómicas comenzaron a dotarse de instrumentos de detección del virus. Por este motivo la valoración del alcance de la crisis sanitaria debe complementarse con otros indicadores.

292 COM (2020) 724 final.

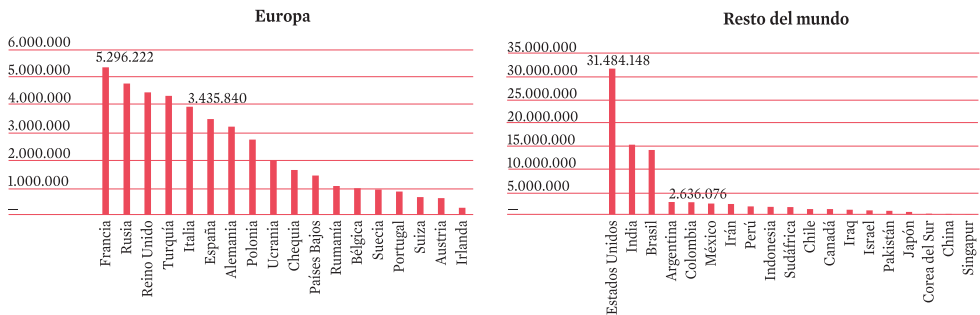
De acuerdo con la información recogida por organismos internacionales²⁹³, hasta abril de 2021 3,1 millones de seres humanos habían perdido la vida a causa de la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV-2²⁹⁴. La tercera parte de las muertes ocurrió en la Unión Europea, donde la gran densidad de población y la intensa movilidad interior y exterior habrían facilitado la amplia extensión del virus desde la detección de los primeros casos en febrero de 2020. Además, la esperanza de vida, muy superior a la de otras regiones, que se traduce en la existencia de segmentos amplios de población con edades avanzadas, ha convertido a Europa en un foco de riesgo, porque, como ha quedado suficientemente contrastado, las probabilidades de desarrollar síntomas graves y de fallecer por COVID-19 aumentan con la edad.

No obstante, algunos grandes países fuera del territorio europeo, como Estados Unidos, Brasil e India están sufriendo con dureza los efectos de la pandemia, registrando cifras muy elevadas de contagios y de fallecimientos (gráfico III-74).

En Europa, catorce meses después de la detección de los primeros casos de la infección vírica, y habiendo asumido el golpe que supuso la rápida evolución en Italia y España, el número de casos confirmados asciende a más de 50 millones, y tres millones de muertes en todo el continente, unas cifras impactantes de las que responden no ya unos pocos países, sino la gran mayoría (gráfico III-74). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los datos corresponden únicamente a los casos que han sido confirmados

Una crisis sanitaria de alcance global

GRÁFICO III-74. CONTAGIOS EN LOS PAÍSES CON MÁS CASOS CONFIRMADOS
(Positivos en pruebas diagnósticas)

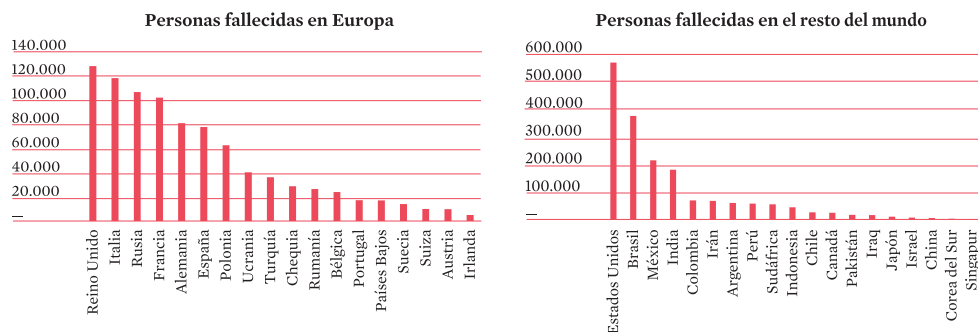


Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias.

293 OMS y Universidad John Hopkins, entre otros.

294 Esta cifra constituye solo una aproximación al número real de personas fallecidas. Durante la primera ola ocurrida en 2020 no se llegó a registrar como causa de muerte de quienes fallecieron sin haberse sometido a prueba diagnóstica en algunos países, entre ellos España. Otros países, como algunos de los que componen el continente africano, cuentan con sistemas de identificación de contagios deficientes, por lo que es difícil calibrar el impacto real de la pandemia. Sin embargo, algunos estudios de seroprevalencia apuntan a incidencias mucho más altas de las reportadas oficialmente en esa región.

GRÁFICO III-75. PERSONAS FALLECIDAS POR COVID-19 EN LOS PAÍSES CON MÁS CASOS CONFIRMADOS
(Datos consolidados 20 de abril de 2021)



Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias.

mediante pruebas PCR e IgM²⁹⁵, lo que excluye presumiblemente a una parte de la población afectada. La falta de disponibilidad de material para efectuar exámenes de confirmación en la fase más crítica de la epidemia ha resultado en un recuento incompleto de enfermos y personas fallecidas en varios países, sobre todo en los que sufrieron los primeros brotes, provocando cierta subestimación de la magnitud real del problema. En este sentido es interesante recurrir a otras fuentes que, como el MoMo o el EuroMoMo²⁹⁶, aportan información muy relevante.

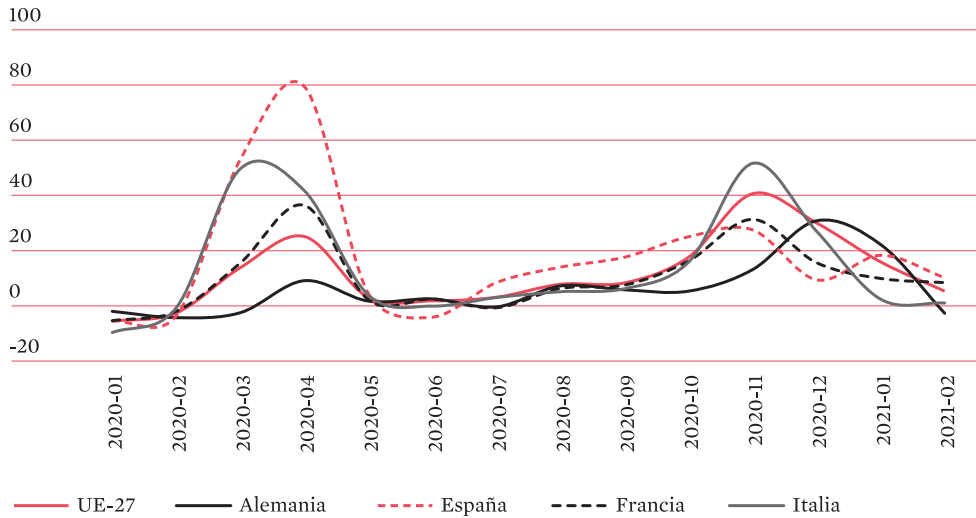
Según los últimos datos recabados por esta última fuente y publicados por Eurostat, desde la llegada de la pandemia a Europa hasta mediados febrero de 2021 la mortalidad por todas las causas (COVID y no COVID) habría aumentado considerablemente, aunque a un ritmo desigual. Así, mientras algunos países se veían ya desbordados por el número de fallecimientos en marzo y abril de 2020, otros procuraban dotarse de los medios para afrontar una eventual llegada del SARS-CoV-2, como finalmente acabó ocurriendo.

Italia y España fueron los primeros en experimentar los dramáticos efectos del virus con aumentos muy acelerados de la mortalidad, cuyo exceso alcanzó casi un 50 por 100 en el mes de marzo en Italia y un 80 por 100 en el mes de abril en España. La aplicación de medidas muy drásticas se tradujo en un «rápido» descenso del número de personas fallecidas en ambos países, pero entretanto, otros como Francia y Alemania comenzaron a sufrir los primeros efectos de la pandemia, si bien de forma menos acusada durante la primera ola en términos de mortalidad.

295 Las pruebas PCR (Polymerase Chain Reaction) permiten detectar un fragmento del material genético de un patógeno. Las pruebas IGM detectan marcadores (anticuerpos) de la fase aguda de una infección.

296 Sistema de Monitorización de la Mortalidad Diaria (MoMo), gestionado por el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III.

GRÁFICO III-76. EXCESO DE MORTALIDAD MENSUAL EN LA UE
(Porcentajes desde enero de 2020 hasta febrero de 2021)



Fuente: Eurostat.

El ritmo de propagación del virus a lo largo de la Unión Europea no ha sido simultáneo en todos los países, a pesar de lo cual se han identificado dos grandes olas de contagios que se han traducido en significativos picos de mortalidad en abril y noviembre de 2020 con una notable mejoría en el periodo intermedio (gráfico III-76). Sin embargo, la continuidad de las medidas restrictivas después de la primera ola de contagios en algunos países, y la relajación de aquellas en otros, se tradujo en importantes diferencias en el exceso de mortalidad en los meses de verano, siendo España el país con peores cifras relativas²⁹⁷ a lo largo del periodo estival y en otoño. En cambio, otros países como Alemania, Italia y Francia sufrieron una mortalidad más baja, con una fuerte subida a partir de otoño.

La escasez de material para realizar pruebas que identificaran con precisión los contagios en las primeras fases de la epidemia en España tuvo como consecuencia un infradiagnóstico de COVID-19. El exceso de mortalidad²⁹⁸

La expansión del virus y el alcance de la epidemia en España

²⁹⁷ El exceso de mortalidad mide el número de fallecimientos no esperado para un periodo concreto, siendo la base de cálculo la mortalidad registrada en años anteriores.

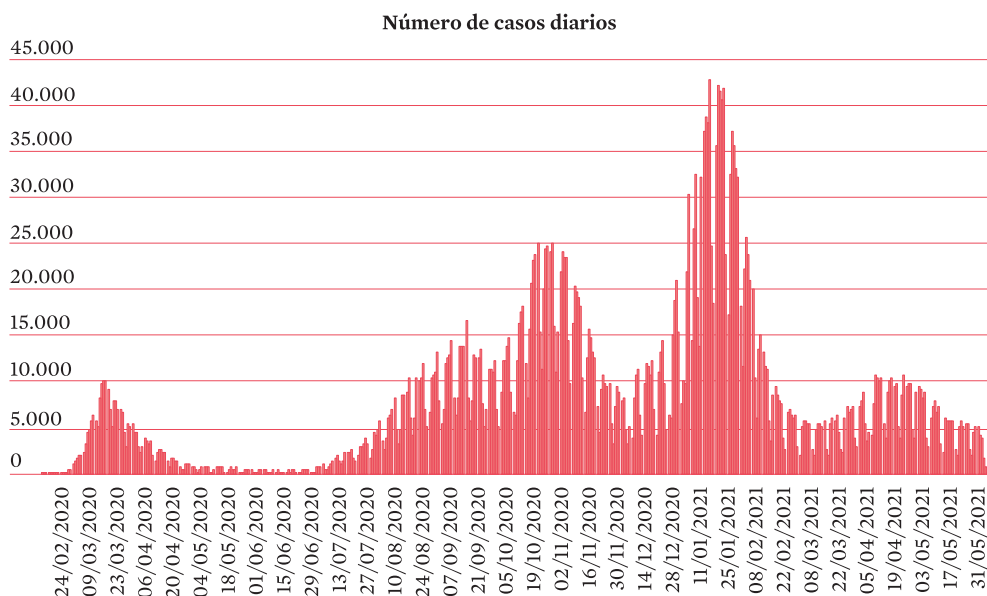
²⁹⁸ La información sobre mortalidad diaria por todas las causas se obtiene del Registro General de Registros Civiles y Notariados del Ministerio de Justicia, distribuidos entre todas las comunidades autónomas y que incluye las 52 capitales de provincia. Durante el año 2020 el Sistema de Monitorización de la Mortalidad diaria (MoMo) en España incluye las defunciones por todas las causas procedentes de 3.929 registros civiles informatizados, que representan el 92 por 100 de la población española. Las estimaciones de mortalidad esperada se realizan mediante modelos restrictivos de medias históricas basados en la mortalidad observada del 1 de enero 2008 hasta un año previo a la fecha actual, procedente del Instituto Nacional de Estadística.

atribuible mayoritariamente a la expansión del virus no quedó registrado como tal en su totalidad. Por otro lado, el retraso en la atención a otras patologías debido a la saturación del SNS y el temor de la población a contraer una enfermedad contagiosa que estaba mostrando un perfil alarmante, probablemente derivó en la desatención de algunos cuadros urgentes con el consiguiente agravamiento y desenlace fatal. Por ello, durante la primera ola el indicador del exceso de mortalidad recogió valores muy superiores al registro específico de COVID, mientras que a medida que avanzaban los meses y había más disponibilidad de medios diagnósticos, la distancia entre los dos indicadores respondía más a la suma de otras causas derivadas de la pandemia y en menor medida al infradiagnóstico de COVID-19 (gráfico III-77).

El sistema de monitorización estima cinco periodos de exceso: 1 (10 de marzo a 9 de mayo), 2 (20 de julio a 29 de agosto), 3 (1 de septiembre a 25 de diciembre), 4 (4 de enero a 13 de febrero), 5 (12 a 20 de abril), siendo el primero, con un 65 por 100 de exceso de mortalidad (43.919) el más agudo, seguido del periodo inmediatamente posterior a la navidad de 2020, cuando el exceso registrado alcanzó el 16 por 100 (gráfico III-78).

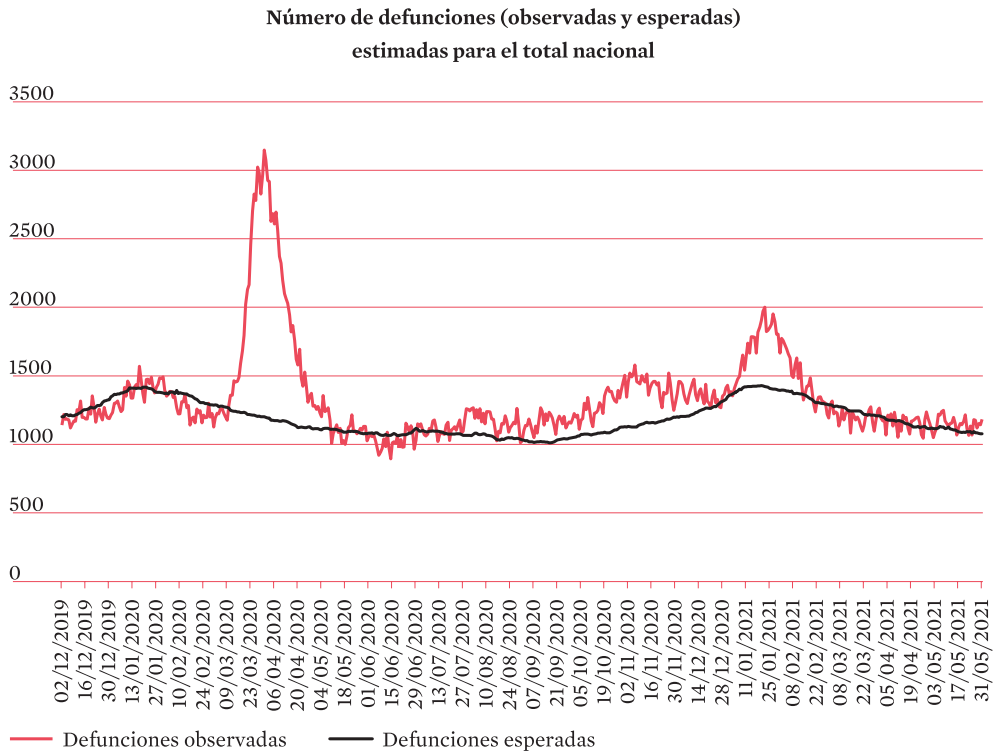
GRÁFICO III-77. EVOLUCIÓN DE LA CURVA EPIDÉMICA EN ESPAÑA

(Número de casos diarios)



Fuente: ISCIII.

GRÁFICO III-78. EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD OBSERVADA Y ESPERADA EN ESPAÑA
(Diciembre 2019 a mayo 2021)



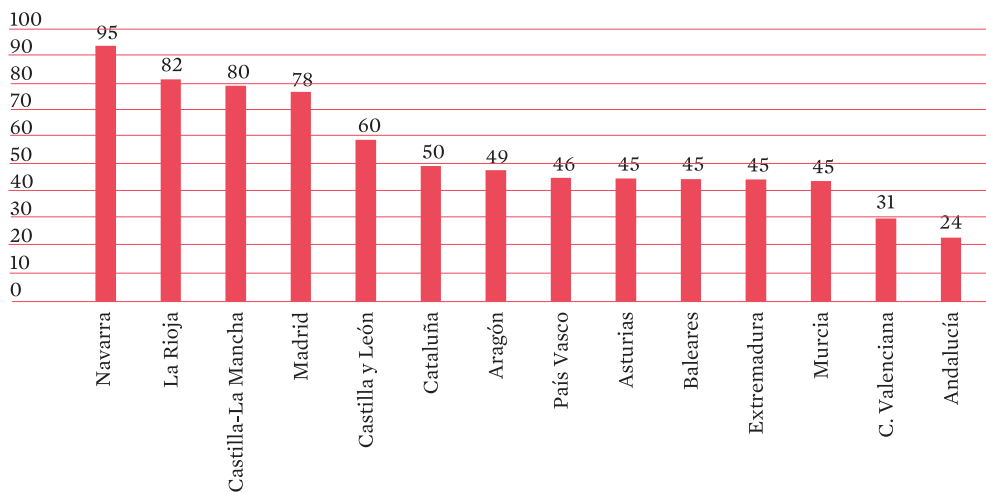
Fuente: ISCIII, MoMo.

Hasta abril de 2021 se han constatado importantes diferencias territoriales tanto desde el punto de vista del ritmo de aparición del exceso, como del exceso total acumulado (gráfico III-79). Así, mientras algunas comunidades han experimentado hasta seis periodos (con disminuciones del exceso de fallecimientos entre ellos), otras han sufrido muy pocos o incluso ninguno. Por otro lado, algunos territorios han visto incrementar fuertemente la mortalidad en un solo periodo y en otras se ha distribuido a lo largo de varios de ellos. En todo caso, el balance desde el inicio de la crisis hasta abril de 2021 muestra un panorama de notables diferencias en la expresión más dramática de la expansión del patógeno, con comunidades que prácticamente han visto duplicarse la mortalidad, hasta algunas que, como Canarias, han sufrido golpes mucho menos duros. Navarra, La Rioja, Castilla-La Mancha y Madrid han sido hasta abril de 2021 las comunidades con los registros de exceso de mortalidad más altos. Cabe recordar que se trata de una medida relativa del alcance de la epidemia que no presenta los números absolutos (número total de personas fallecidas).

*Distintos ritmos de
evolución epidémica y
alcance desigual en las
comunidades autónomas*

GRÁFICO III-79. EXCESO DE MORTALIDAD EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Porcentajes de marzo de 2020 a abril de 2021)



Fuente: ISCIII, MoMo.

El registro de fallecimientos a causa del SARS-CoV-2 muestra una distribución temporal similar a la anterior, pero con un perfil algo menos agudo debido al infradiagnóstico, con una zona llana que se corresponde con el verano de 2020 y dos periodos de elevación en otoño y diciembre-enero (gráfico III-80).

Más allá de la desigual incidencia territorial y de sus distintos efectos a lo largo de la estructura de edades, el coronavirus está mostrando la importancia de los deter-

Las desigualdades sociales en salud se recrudecen en la pandemia

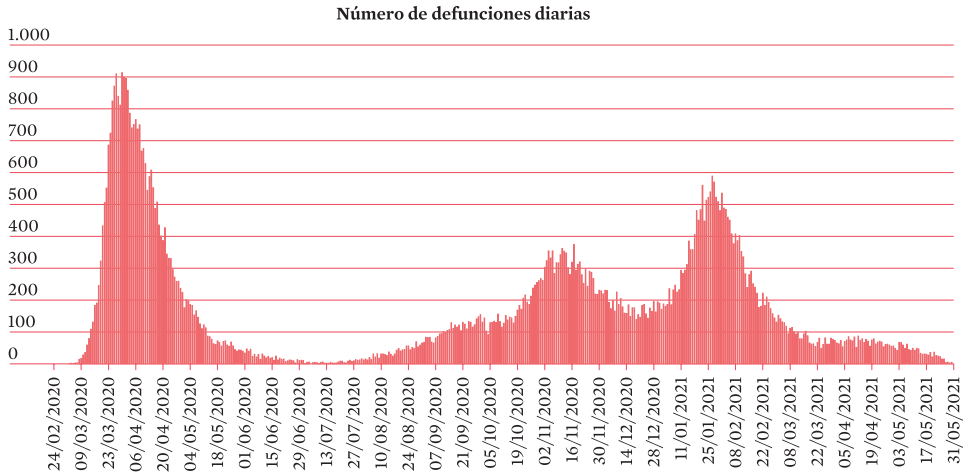
minantes sociales de la salud también en situaciones de crisis epidémicas como la actual. No en vano, la posición socioeconómica implica distintos niveles de exposición al virus y diferentes niveles de riesgo para la salud una vez contraída la enfermedad contagiosa.

Las desigualdades sociales en salud derivan de las condiciones socioeconómicas y laborales, educativas y de condiciones de fragilidad previas, entre otras²⁹⁹. Se han identificado, en este sentido, vectores de desigualdades directos e indirectos³⁰⁰. Los primeros, referidos a las tasas de contagio y a niveles de gravedad, tienen que ver con la mayor o menor exposición al patógeno por las condiciones de trabajo, los lugares de residencia, las formas de convivencia y el tipo de transporte usado para los

299 Ministerio de Ciencia y Tecnología, Grupo de Trabajo Multidisciplinar, *Informe sobre desigualdades y COVID-19*, febrero 2021.

300 En lo concerniente a la generación de desigualdades indirectas del coronavirus, como la caída de rentas y la pérdida de empleo o empeoramiento de las condiciones laborales, el capítulo II (Empleo) y el epígrafe 1.1 de este capítulo, sobre condiciones de vida y situación económica de los hogares, abordan estas cuestiones en profundidad.

GRÁFICO III-80. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS FALLECIDAS POR COVID-19 EN ESPAÑA (Confirmados por prueba diagnóstica)



Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias.

desplazamientos cotidianos. Así, las ocupaciones que implican mayor interacción y más proximidad, propias de algunos sectores como la hostelería o los cuidados, implican mayor desprotección frente al contagio. Al mismo tiempo, las condiciones de trabajo menos estables tienden a empujar a los trabajadores a asumir más riesgos por el temor a perder sus empleos. Debe tenerse en cuenta, además, que la mayor parte de los empleos que requieren baja cualificación ofrecen menos posibilidades de trabajar a distancia, añadiendo la presencialidad mayor riesgo de contagio y por ende, de transmisión. Los bajos ingresos se relacionan, por otro lado, con formas de convivencia (mayor hacinamiento) y lugares de residencia (barrios con mayor densidad de población) más expuestos al riesgo de contagio.

En cuanto a la desigualdad una vez contraída la enfermedad por coronavirus, la evidencia científica muestra con claridad que los pronósticos y la evolución de los pacientes empeoran significativamente, multiplicándose el riesgo de fallecimiento en aquellas personas que presentan morbilidades crónicas, frecuentemente asociadas con estatus socioeconómico bajos, como la diabetes, la obesidad y la hipertensión, entre otras.

Aunque los datos epidemiológicos no permiten de momento establecer vínculos estadísticos más precisos, al no disponerse en España de registros de información sociodemográfica de las personas contagiadas, existe suficiente evidencia de la relevancia de los determinantes sociales en el riesgo de contagio/transmisión y en la evolución de los cuadros clínicos en personas contagiadas. Por ello, en un entorno epidemiológico en el que la prevención constituye el arma principal para detener la expansión de los patógenos, las políticas de salud pública cobran una especial

relevancia, atendiendo a las condiciones sociales de los distintos estratos, y particularmente de los más vulnerables. Además en un contexto medioambiental global en el que el riesgo de propagación de enfermedades zoonóticas se amplía con la degradación de los ecosistemas³⁰¹, el refuerzo y la transversalización de la política de salud pública irá adquiriendo cada vez mayor interés en el objetivo de reducir las desigualdades evitables.

Salud pública

La crisis sanitaria ha favorecido la puesta en valor de una dimensión de la atención escasamente dotada y poco conocida por la población. No en vano, la prestación de salud pública ha ido reduciendo su importancia en el conjunto del sistema, con un menor peso en el gasto total (en torno al 1 por 100 del conjunto del gasto sanitario público) y una imbricación en el nivel de atención primaria que muchas veces resulta en disolución dentro de esa estructura.

Desde el punto de vista de la salud pública, las enfermedades transmisibles llevaban décadas perdiendo protagonismo en un contexto epidemiológico de predominio de la cronicidad, convertida de hecho en centro de la diana preventiva y terapéutica. Sin embargo, la aparición y difusión de nuevos patógenos, que según los comunicados emitidos a lo largo de las dos últimas décadas por la OMS, nunca ha dejado de ser una posibilidad, ha situado con la pandemia de COVID-19 a las enfermedades infecciosas en una posición de relevancia global.

En España, desde marzo de 2020, con la aparición de los primeros casos y la rápida expansión del virus, las intervenciones de salud pública han cobrado un protagonismo excepcional por la contundencia de las medidas adoptadas para tratar de poner freno al avance epidémico, abriendo un escenario inédito en democracia.

El 14 de marzo de 2020 se declaró el estado de alarma³⁰² en todo el territorio español —prorrogado hasta el 21 de junio de ese año— para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. Durante el periodo establecido se decretó la restricción de la circulación de los ciudadanos, la garantía en el suministro de alimentos y productos necesarios para la salud pública, la regulación de la apertura de la hostelería, la restauración y los locales donde se realizaran actividades culturales, artísticas, deportivas y similares, la priorización del trabajo a distancia y la suspensión de la actividad escolar presencial. Las autoridades civiles de las Administraciones públicas de todo el país, en particular las sanitarias, quedaron sujetas a la autoridad del ministro de Sanidad.

El Plan para la transición hacia una nueva normalidad, se aprobó el 28 de abril de 2020, siendo su objetivo conseguir la recuperación paulatina de la vida cotidiana

301 A este respecto, véase el apartado 1.4 de este capítulo, *Sostenibilidad ambiental y condiciones de vida*.

302 Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

y la actividad económica, minimizando el riesgo que representa la epidemia para la salud de la población y evitando que las capacidades del Sistema Nacional de Salud se pudieran desbordar. Para ello establecía varias fases de desescalada que, una vez superadas, dejaron sin efecto las medidas de la declaración del estado de alarma. Durante el breve periodo que siguió, denominado «nueva normalidad», se adoptaron varias medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, para permitir seguir haciendo frente y tratando de poner freno a la pandemia.

La amenaza de una segunda ola de contagios propició una nueva declaración del estado de alarma el 25 de octubre de 2020, que pese a la previsión de duración de dos semanas, fue prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021.

Durante este periodo se establecieron limitaciones sujetas a ciertas excepciones justificadas. Así, se limitó la circulación de las personas por las vías o espacios de uso público entre las 23:00 y las 6:00 horas, se restringió la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad o ciudad autónoma, se limitó la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de seis personas, salvo convivientes y se limitó la permanencia de personas en lugares de culto.

*Segunda ola y siguientes:
diversidad y variabilidad
de situaciones y respuestas
a nivel territorial*

Todas las medidas estuvieron sujetas a la determinación de las Administraciones autonómicas, en tanto que autoridades competentes delegadas³⁰³, lo que en la práctica se ha traducido en un amplio abanico de situaciones en el territorio nacional, con restricciones estrictas en unas comunidades autónomas y medidas más laxas en otras. Posiblemente esta circunstancia no ha favorecido la correcta comprensión por parte de los ciudadanos, generando a veces confusión en un periodo complicado en el que se han sucedido los cambios en las disposiciones en función de la evolución epidémica. En este escenario, la actividad del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud³⁰⁴ (CISNS), cuyas funciones de asesoramiento planificación, evaluación y de coordinación del Sistema, se plasman en recomendaciones, ha permitido coordinar algunas medidas, como las relativas a la contención de la movilidad en los periodos vacacionales, pero su papel ha resultado limitado a la hora de abordar una política de salud pública común.

303 La Estrategia Estatal contra la segunda ola (en permanente revisión en función de los datos de evolución epidémica) recoge las medidas acordadas por las comunidades autónomas para el control de la infección así como las acciones de control implementadas por cada territorio.

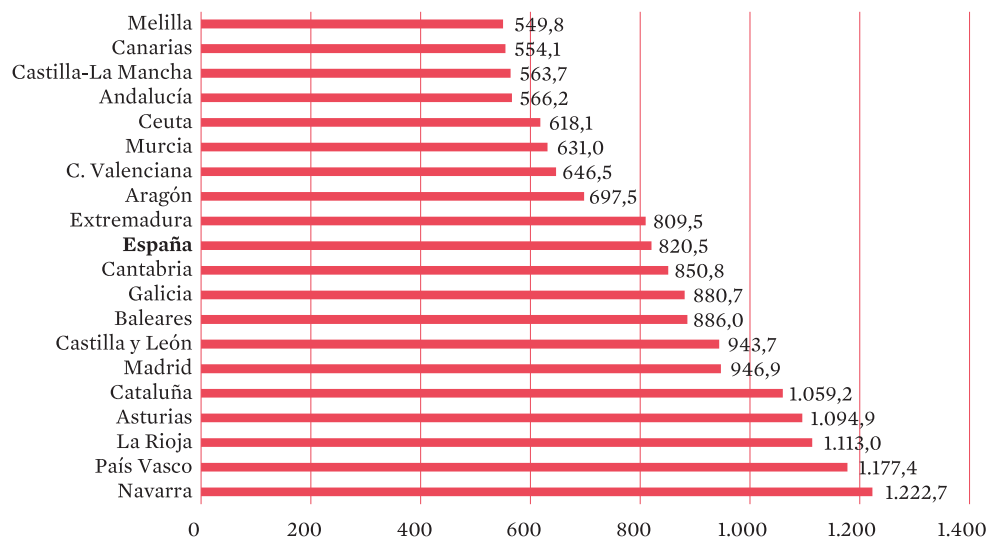
304 El Plan de Respuesta Temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19, aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud del 16 de julio, establece las capacidades de preparación y respuesta que se deben garantizar para actuar frente a un incremento de la transmisión del SARS-CoV-2. Dicho Plan indica que las comunidades autónomas deben disponer de planes de contingencia para reforzar las capacidades a nivel asistencial (primaria y hospitalaria) y de salud pública y prepararse para responder a cualquier escenario de aumento de transmisión, asumiendo que no existe un enfoque único en la gestión de los casos y los brotes de COVID-19 y que se deben evaluar los riesgos en cada territorio según sus particularidades.

*La detección de casos:
instrumento fundamental
para controlar los brotes
epidémicos*

la escasa disponibilidad de personal de equipos de rastreo (mecanismo de salud pública sencillo pero eficaz para frenar la expansión de virus cuando no se ha alcanzado aún la transmisión comunitaria) no solo dificultó el recuento de casos y el análisis de la evolución epidemiológica, sino que además supuso una traba a la hora de atajar el avance de la pandemia y el control de los brotes locales. Sin embargo, el aumento de la capacidad diagnóstica de las administraciones autonómicas a lo largo de los meses se ha incrementado de manera drástica hasta superar los 45 millones de test (953 por cada mil habitantes como término medio), con notables diferencias entre comunidades autónomas, y tasas superiores a los mil test por cada 1.000 habitantes en Navarra, País Vasco, Cataluña, La Rioja y Asturias o cercanas a esa proporción en algunas de las comunidades más afectadas.

La secuenciación genómica del SARS-CoV-2, completada poco después de su aparición en China, y el estudio de la interacción del patógeno con el cuerpo humano, hicieron posible el inicio de los trabajos de búsqueda de instrumentos de inmunización específicos. A los pocos meses varios preparados estaban

GRÁFICO III-81. PRUEBAS DIAGNÓSTICAS POR CCAA
(Tasas por 1.000 habitantes)



Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias. Datos consolidados 20 de abril de 2021.

siendo probados en ensayos clínicos en distintos países y menos de un año después del primer brote epidémico, al menos tres vacunas empezaron a ser distribuidas comercialmente.

La explosión de la crisis sanitaria, que en cuestión de semanas se había convertido en global, superando con creces los requisitos para ser considerada como pandemia, hizo que se activaran los mecanismos necesarios para encontrar instrumentos que frenaran su expansión. A las medidas preventivas, primero recomendadas y luego obligatorias en muchos países, relacionadas con la interacción entre seres humanos, se sumó una ambiciosa carrera para encontrar la vacuna que atajara la expansión del SARS-CoV-2. La implicación de instituciones y organismos públicos y privados, y empresas relacionadas con la investigación biomédica y la producción de instrumentos farmacológicos tuvo como resultado el hallazgo casi simultáneo de varias vacunas. Tanto la comunidad científica como las instituciones recibieron la llegada de estos instrumentos de forma muy positiva, dando comienzo a una campaña de vacunación sin precedentes que, no obstante, no ha sido ajena a la polémica y cuya ejecución está revistiendo una gran complejidad. Por un lado, a la desconfianza de una parte de la población ante unos preparados nuevos³⁰⁵ surgidos de procesos acelerados de investigación se ha ido sumando la notificación de algunos eventos adversos tras la administración de varios de ellos. Por otro, la distribución mundial de las vacunas ha mostrado hasta abril de 2021 un enorme desequilibrio entre países, con tasas de vacunación mucho más altas en los más ricos, lo que además de suponer un alto coste en términos de equidad, aleja el objetivo de frenar la extensión de la pandemia³⁰⁶. A ello se añadió, entre otras controversias, especialmente en los primeros meses, la competencia entre los países con mayor accesibilidad en el acopio de dosis para administrar en sus poblaciones, con el fin de detener los efectos más dramáticos de la pandemia y de recuperar el ritmo vital de la sociedad.

En la Unión Europea, la adopción de un enfoque común³⁰⁷ para garantizar el suministro y facilitar el despliegue de las vacunas implicó la suscripción de acuerdos de adquisición anticipada por parte de la Comisión con los distintos productores en nombre de los Estados miembros. A cambio del derecho a comprar un número determinado de dosis de vacunas en un periodo y a un precio establecidos, la Comisión financió una parte de los costes iniciales que afrontaban los productores de vacunas con cargo a los 2.700 millones de euros de dotación del Instrumento de Asistencia

305 A este respecto cabe señalar la importancia que desde el inicio de la crisis se ha concedido a la promoción de la confianza ciudadana en las vacunas, como uno de los aspectos clave para el éxito de la campaña, que se refleja con nitidez en el texto de la Estrategia de vacunación.

306 España, como parte de la Unión Europea, participa en la iniciativa internacional COVAX, que aspira a que la vacuna llegue a todas las personas del mundo, apoyando la iniciativa para que ese objetivo se alcance cuanto antes. Ya que la meta final consiste en que la gran mayoría de la humanidad esté inmunizada frente al SARS-CoV-2.

307 Véase capítulo I, apartado 2.3, de esta Memoria, *Marco institucional y gobernanza*.

Urgente. Esta financiación se considera un pago a cuenta de las vacunas que adquieren los Estados miembros. Hasta abril de 2021 el suministro de dosis de las distintas vacunas en producción se cifra en 150 millones de dosis a lo largo de la Unión Europea, en tanto que 123 millones han sido ya administradas entre la población.

En España las primeras dosis —varios preparados requieren de la administración de dos dosis para alcanzar su máxima efectividad— llegaron antes de finalizar 2020, pero el desigual ritmo de aplicación en las comunidades autónomas, respondiendo a las distintas capacidades en función de la dotación de los servicios sanitarios, los cambios en las pautas de vacunación originados por la aparición de efectos adversos, así como el incumplimiento de los plazos de entrega comprometidos por parte de algunos laboratorios, pueden estar condicionando el cumplimiento del objetivo marcado, a saber, la vacunación del 70 por 100 de la población a finales de agosto (gráfico III-82). Siguiendo el modelo establecido en la Estrategia de vacunación³⁰⁸, a finales del mes de abril el 8,6 por 100 de la población había recibido la pauta completa de la vacuna asignada (una o dos dosis)³⁰⁹.

RECUADRO III-23. CRITERIOS A UTILIZAR EN LA VALORACIÓN DE PRIORIDAD

1. Criterios de riesgo

- A. Riesgo de morbilidad grave y mortalidad: las personas tienen una mayor probabilidad de enfermedad grave o muerte si adquieren la infección por SARS-CoV-2.
- B. Riesgo de exposición: las personas tienen una mayor probabilidad de estar en entornos donde el SARS-CoV-2 está circulando y estar expuestos a una cantidad infectiva del virus.
- C. Riesgo de impacto social o económico negativo: las personas desarrollan una función social o laboral por la cual la vida y el sustento de otras personas dependen de ellas directamente, por lo que estarían en peligro si enfermaran; o por su profesión u oficio no tienen fácil implementar la digitalización de su actividad o trabajo.
- D. Riesgo de transmitir la infección a otros: las personas tienen una mayor probabilidad de transmitir la infección a otras personas.

2. **Otros criterios:** estos criterios se tendrán en cuenta para establecer estrategias de captación y de comunicación que mejoren la aceptación de la vacunación en cada grupo de población a vacunar en cada momento.

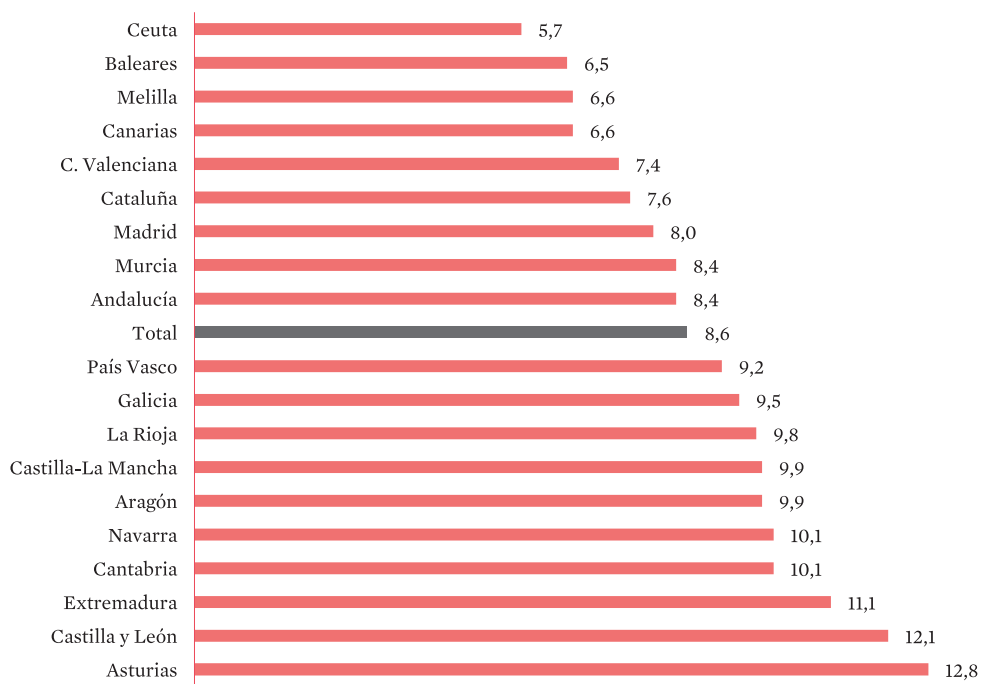
- E. Factibilidad: facilidad para identificar a las personas de un determinado grupo de población para citarlas y ofrecerles la vacunación.
- F. Aceptación: valoración de la actitud del grupo de población concreto hacia la vacunación (en función de las coberturas de vacunación alcanzadas frente a otras vacunas y de los resultados de estudios de opinión realizados).

308 Estrategia de Vacunación frente a COVID-19 en España (Ponencia de programa y registro de vacunaciones).

309 Hasta abril de 2021 España disponía de tres preparados, dos de ellos son vacunas de ARNm (Comirnaty y vacuna de Moderna) y una de vector de adenovirus de chimpancé (Vaxzevria). La otra vacuna autorizada, y próximamente disponible (vacuna de Janssen) también es de vector de adenovirus, en este caso humano. El mecanismo que todas estas vacunas utilizan consiste en material genético que codifica para la producción de la proteína S de SARS-CoV-2.

GRÁFICO III-82. COBERTURA VACUNAL CON PAUTA COMPLETA

(Porcentajes de vacunados sobre la población total en cada comunidad autónoma)



Fuente: MSCBS: Gestión integral de la vacunación COVID-19. Datos consolidados a 22 de abril de 2021.

No obstante el establecimiento de unos criterios básicos de priorización, es importante señalar que estos han ido experimentando algunas modulaciones en función de los datos de evolución epidemiológica así como de la información clínica de la población vacunada.

Cabe recordar que la finalidad de la vacunación es prevenir que las personas vacunadas contraigan la enfermedad y, en caso de contraerla, disminuir la gravedad y mortalidad de la misma, (protección directa) y controlar la epidemia mediante el aumento de la población inmunizada frente a la enfermedad (protección indirecta). Si bien una protección indirecta que permita controlar la pandemia mediante la inmunización de una alta proporción de la población será más fácil de alcanzar si las vacunas utilizadas tienen efecto sobre la transmisión (capacidad esterilizante del virus a nivel de nasofaringe), aún está por determinar el impacto en la transmisión, por lo que el alcance del objetivo se conocerá a medida que vaya progresando la campaña.

Atención primaria

La atención primaria es un elemento central para el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Salud y de su fortaleza depende en gran medida la eficiencia y la calidad

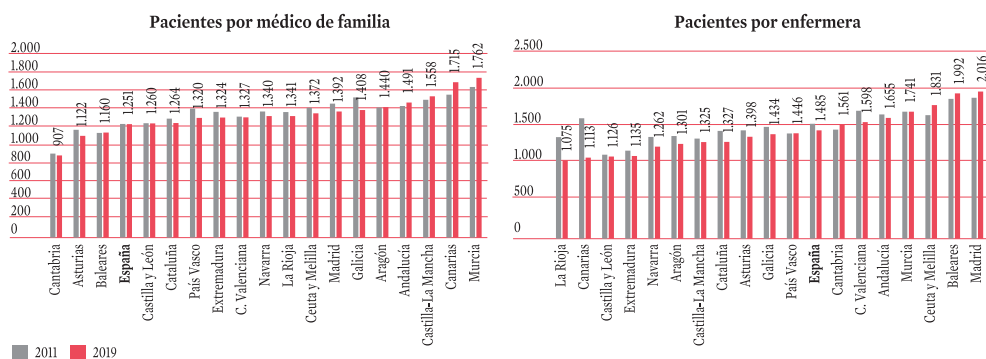
del conjunto del sistema. Por eso una buena dotación de equipos y de recursos humanos redundaría en una mejora de la calidad de la atención con efecto de arrastre sobre el SNS.

Los centros de atención primaria recibieron en 2019, es decir, antes del inicio de la pandemia 402,3 millones de consultas, esto es, 9 consultas por persona al año (7,7 de hombres y 10 en mujeres), con diferencias entre las distintas comunidades autónomas, con un máximo de 11 y un mínimo de 7 consultas por persona. La puesta en relación del tamaño de la población protegida con el número de profesionales de la enfermería arroja para el conjunto del SNS una ratio de 5,7 enfermeras por cada 1.000 habitantes, quedando bastante por debajo del valor medio en la Unión Europea (8,4). Y ello a pesar de la evolución positiva de los últimos quince años.

La importancia de la atención especializada en el SNS, que se refleja en la proporción de recursos económicos que absorbe, se manifiesta también en el número de profesionales con que cuenta, muy superior al de la atención primaria. Así ocho de cada diez enfermeras prestan sus servicios en hospitales y consultas de especialistas, mientras que solo dos trabajan en primaria, lo que resulta en unas ratios muy altas de pacientes asignados a cada profesional. De acuerdo con los datos del MSCBS, en España el número de pacientes potenciales asignados a cada enfermera asciende a 1.485, con una considerable variabilidad interterritorial. Siete comunidades autónomas muestran cifras superiores a 1.500 tarjetas por enfermera, siendo Madrid la que padece la presión asistencial más fuerte desde este punto de vista, superando las 2.000 tarjetas para cada profesional, y La Rioja, con la mitad de tarjetas, la que muestra el valor más favorable.

En lo concerniente al personal médico, con 3,9 facultativos por cada mil pacientes potenciales, el SNS se sitúa en una posición media en el contexto de Unión Europea. En 2019 cada médico de familia tenía asignadas 1.251 tarjetas en España, pero ese valor medio oculta, como en el caso del personal de enfermería importantes diferencias

GRÁFICO III-83. RECURSOS DE MEDICINA DE FAMILIA Y ENFERMERÍA POR CCAA 2019
(Número de tarjetas asignadas)



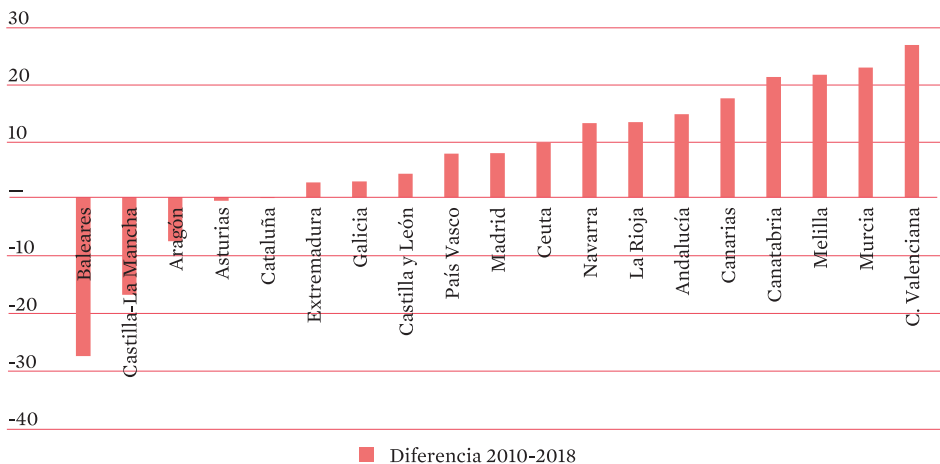
entre comunidades autónomas, de modo que algunas comunidades se acercan mucho o incluso superan el límite establecido de 1.500 tarjetas, siendo Madrid, Galicia, Aragón, Andalucía, Canarias y Murcia las comunidades con mayor presión (gráfico III-83).

La pérdida de recursos de este nivel asistencial, que en términos de estructura del gasto sanitario público se ha manifestado en una paulatina disminución de su importancia en favor de la atención especializada y hospitalaria, ha implicado un distanciamiento del objetivo marcado por los sucesivos planes y estrategias a pesar de la creciente importancia de este nivel asistencial en el actual contexto demográfico.

No en vano, la realidad sociodemográfica en España hace ineludible un esfuerzo para dotar en los próximos años a la atención primaria de capacidad para afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población y de la carga derivada del cambio de patrón de morbilidad. La cronificación de los cuadros a atender en un entorno demográfico con una presencia cada vez mayor de personas de edades avanzadas se traduce en el incremento de la multimorbilidad y la polimedicación, que requiere de mecanismos de control y coordinación entre distintos niveles de atención, entre otras.

Por el contrario, los niveles de dotación muestran, como se ha visto, una tendencia decreciente, con el descenso del número de centros de atención primaria a pesar del incremento de la demanda, especialmente en los territorios más envejecidos como Castilla-La Mancha y Castilla y León, entre otras comunidades. A este escenario estructural se ha unido la necesidad de reforzar los mecanismos para el abordaje de crisis de salud pública, que como la pandemia de COVID-19, ha puesto de relieve el amplio margen de mejora de la coordinación. Al mismo tiempo, se ha revelado la exigencia de dotar de más medios para ello a un nivel asistencial que ha recibido gran parte de

GRÁFICO III-84. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ATENCIÓN PRIMARIA, 2010-2019
(Tasa de variación en %)



Fuente: Fadsp, www.epdata.es

la carga de esfuerzo durante los momentos más agudos de la crisis. Además, pasada la primera ola de la pandemia, la atención primaria tuvo que afrontar la recuperación de su actividad normal, asumiendo un papel clave en la detección de nuevos casos para cortar las cadenas de transmisión, todo ello en un contexto de reducción de los recursos asignados en los últimos años, lo que en algunas comunidades se tradujo en falta de capacidad para un «rastreo» de casos efectivo.

No obstante, la crisis sanitaria ha forzado algunos cambios positivos como la contención de los servicios de urgencias, el incremento de atención domiciliaria, la telemedicina o la coordinación con hospitales y emergencias, que sería positivo consolidar. En todo caso, el refuerzo de la atención primaria requeriría de un fortalecimiento presupuestario que posibilitara una mayor adecuación de los recursos humanos a las necesidades reales y una mejora de las condiciones laborales en un sector cuya tasa de temporalidad se sitúa en el 28 por 100 —para el conjunto del sistema—, así como de una mejora de la dotación material y tecnológica de los centros de salud y el acceso a pruebas complementarias.

Atención especializada

La crisis sanitaria está dejando una profunda huella en el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, con la saturación de buena parte de unos servicios que, sobre todo en la primera mitad del año, tuvieron que priorizar la atención urgente a pacientes infectados por SARS-CoV-2. Ello ha supuesto el desplazamiento de una proporción significativa de la actividad programada en atención especializada, dando como resultado el empeoramiento de los indicadores de las listas de espera en ese nivel asistencial, siendo el más llamativo el aumento del tiempo medio de espera, tanto para procedimientos quirúrgicos como para consultas con el médico especialista.

El retraso en el diagnóstico de patologías cuyo éxito en el tratamiento depende del diagnóstico precoz y la atención temprana, la postergación de tratamientos asistenciales, preventivos y farmacológicos, que derivan en agudización de cuadros, entre otros, son posibles consecuencias de las listas de espera. Por eso la extensión de unos periodos que ya antes del inicio de la crisis resultaban excesivos en muchas ocasiones, está llevando a retrasos inasumibles en algunas especialidades.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las circunstancias han cambiado a lo largo del año, con un primer semestre excepcionalmente duro por la llegada inesperada del virus, que fue recibido por unas estructuras deficientemente preparadas para asumir el repentino aumento de la demanda asistencial. Y por una población que en muchos casos reaccionó con miedo, y aun padeciendo cuadros que hubieran requerido atención, autolimitó su recurso a los servicios sanitarios. Por tanto, a la casi paralización de la actividad rutinaria para absorber la demanda de asistencia urgente, se unió la inhibición de una parte de la demanda de una población confinada, que prefirió no asumir el riesgo de contagio en los centros sanitarios de una enfermedad poco conocida y que causaba alarma por las altas cifras de fallecimientos registradas en pocas semanas.

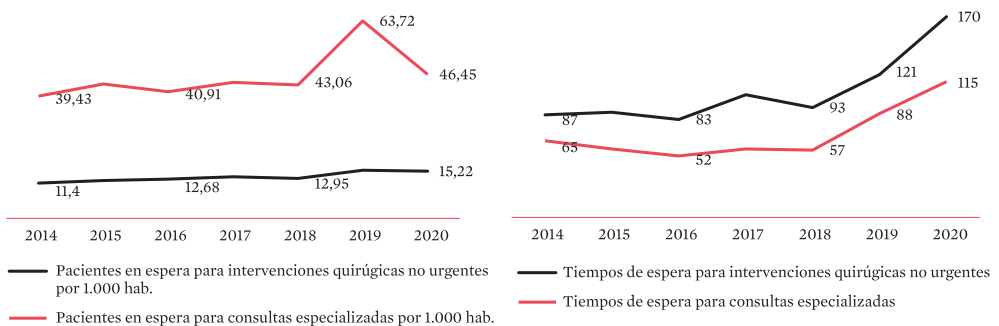
Coincidiendo con el final de la limitación de la libre circulación que acompañó a la declaración del estado de alarma, a finales de junio de 2020, 691.508 pacientes tenían indicada una intervención quirúrgica no urgente en el SNS, una cifra menor (-2 por 100) que la registrada

en diciembre de 2019. Esta reducción, que rompe con la tendencia de crecimiento casi estructural, se explicaría por la disminución del número de pacientes que entran en la lista, tanto por la parada de la actividad no urgente en los servicios especializados, como por el mencionado descenso de la demanda de atención a dichos servicios. En todo caso, no responde a una mejora y oculta una demanda que irá aflorando en los próximos meses, lo que añadirá nueva presión al conjunto del sistema.

Los datos sobre la evolución de la actividad procedente de lista de espera muestran una notable caída del número total de entradas con respecto a los años anteriores, en concreto, un 35 por 100 menos que en el primer semestre de 2019.

Paralelamente al descenso del número de pacientes con aplazamiento, se registró un importante aumento del tiempo medio de espera, que a mediados de año se situaba en 170 días, lo que supone un incremento del 40 por 100 (55 días como término medio) entre diciembre y junio, alcanzando la cifra más alta desde el inicio de la serie (gráfico III-85). A la vez, la proporción de pacientes que llevaban más de seis meses aguardando se situó en el 33 por 100, suponiendo un incremento del 18 por 100. Parte de la explicación puede encontrarse en el flujo de actividad procedente de las listas de espera. Así, la reducción del número de salidas de la lista, cifrada en el 36 por 100, que supone el mantenimiento de un buen número de pacientes en demora, explicaría el empeoramiento de este indicador de calidad del SNS. Debe suponerse que algunos pacientes habrán optado por el cambio al circuito privado (no en vano, el porcentaje de doble aseguramiento en España supera el 30 por 100 en algunas comunidades autónomas como Cataluña o Madrid, habiendo seguido aumentando la contratación de seguros privados durante 2020), mientras que otros habrán fallecido.

GRÁFICO III-85. EVOLUCIÓN DE LOS PACIENTES EN ESPERA Y DE LOS TIEMPOS DE DEMORA (DÍAS)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Sistema de Información sobre listas de espera en el SNS, situación a 30 de junio de 2020.

En lo referente a las consultas externas en atención especializada, los datos de junio de 2020 muestran una evolución muy similar a la de la espera para cirugía, con un ligerísimo descenso de la tasa de pacientes en espera y un fuerte aumento del tiempo medio necesario para ser recibido en consulta (115 días, frente a los 88 de diciembre de 2019). De la misma manera que el retraso de las intervenciones quirúrgicas puede incrementar el agravamiento de muchas patologías, el aplazamiento de consultas puede retrasar diagnósticos, lo que contribuye a reducir la probabilidad de pronósticos favorables. Por ello, la acumulación de cuadros sin diagnóstico tendrá una repercusión negativa en términos epidemiológicos en los próximos años.

En este sentido, la información relativa al diagnóstico y tratamiento de tumores durante la primera ola de la pandemia hace pensar que las consecuencias del descenso

*Disminución
de los diagnósticos
de cáncer y previsible
aumento de casos*

en la actividad asistencial tendrá reflejo en una subida del número de tumores cancerígenos no diagnosticados o diagnosticados en fases más tardías y por tanto en el aumento de la mortalidad asociada a ellos³¹⁰. No en vano, el número de primeras consultas (pacientes nuevos) de- creció en casi un 21 por 100 entre los meses de marzo y

junio de 2020 frente a los mismos meses de 2019. Al mismo tiempo, las consultas de seguimiento hechas telefónicamente se triplicaron, produciéndose un descenso de casi un tercio en las consultas presenciales respecto a 2019.

Por otro lado, durante la primera ola de la pandemia se observó una importante disminución de la actividad diagnóstica, principalmente citologías y biopsias. En el primer caso se dio una reducción del 57 por 100 de la actividad, lo que da lugar a una disminución del diagnóstico de cáncer con esta prueba del 30 por 100. En lo que respecta a las biopsias, la disminución fue del 41 por 100, disminuyendo en un 23,5 por 100 los diagnósticos de cáncer.

El impacto que surtirá a medio y largo plazo la pandemia en el campo de la oncología, con toda su gravedad, es solo una de las consecuencias más penosas que dejará

*La pandemia mental
y la necesidad
de reforma del modelo*

la pandemia en la eficacia y la calidad de la atención sanitaria en España. Pero no es ni será la única. Sin ánimo de exhaustividad, valga poner de relieve cómo distintos estudios y la propia OMS alertan de un preocupante aumento de patologías en el ámbito de la salud mental y

del empeoramiento de aquellas que ya estaban diagnosticadas, viéndose perturbado el funcionamiento de los servicios de salud mental, neurológicos y de tratamiento

310 Sociedad Española de Anatomía Patológica (SEAP), la Sociedad Española de Enfermería Oncológica (SEEO), la Sociedad Española de Hematología y Hemoterapia (SEHH), la Sociedad Española de Oncología Médica (SEOM), la Sociedad Española de Oncología Radioterápica (SEOR) y la asociación que atiende a un mayor número de pacientes con cáncer, la Asociación Española Contra el Cáncer (AECC), *Impacto sanitario del coronavirus en la atención hospitalaria a pacientes oncohematológicos*, 2021.

de las toxicomanías como consecuencia del COVID-19. En España, desde el inicio de la pandemia el 6,4 por 100 de la población ha acudido a un profesional de la salud mental por algún tipo de síntoma, siendo el origen más frecuente la ansiedad (43,7 por 100) y la depresión (35,5 por 100), mientras un 5,8 por 100 de la población ha recibido tratamiento psicofarmacológico ³¹¹. La interrupción de las terapias, el cambio al modelo a distancia y el aumento de la demanda ha podido tener repercusiones en la calidad de la atención prestada en el caso de muchos tratamientos. La precaria y desigual situación de los equipos de atención a la salud mental del SNS durante esta crisis sanitaria, cuya necesidad de reforzamiento era ya palmaria con anterioridad a la pandemia, no ha hecho sino acentuar la necesidad de impulso y reforma del modelo de atención a la salud mental en España, tal y como se viene planteando desde hace años.

Desde la finalización del primer estado de alarma, uno de los principales instrumentos para facilitar la toma de medidas de control de la transmisión del virus en las comunidades autónomas ha sido el conjunto de indicadores consensuado en el CISNS³¹², de acuerdo con el cual se establecen unos niveles de alerta para determinar las actuaciones proporcionales al nivel de riesgo de transmisión de SARS-CoV-2, adaptables según la situación y el contexto de cada territorio.

*Presión asistencial
derivada del COVID*

El conjunto de indicadores atiende a la situación epidemiológica, la capacidad asistencial y la capacidad de salud pública, las características y vulnerabilidad de la población susceptible expuesta y la posibilidad de adoptar medidas de prevención y control. Los indicadores, niveles y medidas propuestas en documento son la referencia tanto en escenarios de aumento de riesgo de transmisión como en escenarios de reducción del mismo, estando en permanente revisión en función del conocimiento y experiencia adquirida en el manejo de la pandemia y de la nueva información y evidencia científica sobre el comportamiento del virus (cuadro III-26).

El sistema de respuesta coordinada para el control de la transmisión establece una escala de cinco estadios en la valoración del riesgo en dos niveles: de transmisión del virus y de utilización de servicios asistenciales por COVID-19.

En lo que concierne a esta última, y de acuerdo con los datos recabados por el MSCBS, a finales de abril de 2021 el 23 por 100 de las camas de UCI se encontraban ocupadas por personas enfermas de COVID-19, lo que situaba al conjunto del país cerca del nivel de «riesgo muy alto», establecido en el umbral del 25 por 100 de estas infraestructuras. Pero ese umbral fue sobrepasado durante varios meses al menos

311 CIS, Estudio núm. 3312, *Encuesta sobre la salud mental de los/las españoles/as durante la pandemia de la COVID-19*, febrero 2021.

312 CISNS, Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19, cuyo objeto es establecer unos niveles de alerta que determinen actuaciones proporcionales al nivel de riesgo de transmisión de SARS-CoV-2 y adaptables según la situación y el contexto de cada territorio. Estas actuaciones pretenden garantizar una coordinación suficiente entre territorios sin que obste, en ningún caso, a las comunidades autónomas a tomar las medidas complementarias que consideren adecuadas.

CUADRO III-26. INDICADORES PARA LA VALORACIÓN DEL RIESGO: NIVEL DE UTILIZACIÓN DE SERVICIOS ASISTENCIALES POR COVID-19

Indicadores	Fórmula de cálculo	Nueva normalidad	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Fuente
Ocupación de camas de hospitalización por casos de COVID-19	Número camas hospitalización ocupadas por COVID / núm. total camas en funcionamiento	$\leq 2\%$	$> 2 \text{ a } \leq 5\%$	$> 5 \text{ a } \leq 10\%$	$> 10 \text{ a } \leq 15\%$	$> 15\%$	Declaración de datos capacidad asistencial
Ocupación de camas de cuidados críticos por casos de COVID-19	Núm. camas críticos ocupadas por COVID / núm. total camas críticos en funcionamiento	$\leq 5\%$	$> 5 \text{ a } \leq 10\%$	$> 10 \text{ a } \leq 15\%$	$> 15 \text{ a } \leq 25\%$	$> 25\%$	Declaración de datos capacidad asistencial

Fuente: CISNS, Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19.

durante dos periodos (los datos anteriores son incompletos y poco comparables); entre finales de octubre y principios de diciembre de 2020 y entre principios de enero y principios de marzo de 2021.

Sin embargo, la desigual incidencia en el territorio nacional y los diferentes ritmos de contagio en cada comunidad autónoma, así como los diferentes niveles de equipamiento de los sistemas sanitarios autonómicos, se han reflejado en niveles de presión dispares. Así, Cataluña, Madrid, y La Rioja son las comunidades que durante más tiempo se han mantenido por encima del umbral de «riesgo alto», alcanzando en algunos momentos proporciones superiores al 50 por 100. Otras como, Cantabria o Galicia han experimentado subidas muy puntuales de corta duración (Canarias, dada su baja incidencia, ha quedado durante toda la crisis y hasta finales de abril, relativamente lejos del umbral de máximo riesgo. En esta situación cada administración autonómica ha establecido medidas de control independientes, siendo algunas —al amparo del estado de alarma— mucho más restrictivas que otras.

2.4.2. Calidad y financiación del sistema

Gasto y financiación

La magnitud de la crisis sanitaria que comenzó en 2020 ha favorecido en cierto sentido la postergación del debate sobre la sostenibilidad del sistema sanitario público en un contexto en el que la realidad se ha impuesto con toda su crudeza, mostrando las debilidades del SNS y dando claras señales de la necesidad de una mayor aportación de recursos. Así, la saturación de buena parte de los servicios, vivida de manera dramática en algunos territorios, y la escasez de personal sanitario para atender a una demanda que desbordaba las expectativas más pesimistas hasta solo unos meses antes de la llegada de la epidemia vírica, han puesto de relieve la existencia de un margen de

mejora en la financiación del sistema. Más allá del abrupto surgimiento de necesidades concretas derivadas de la urgencia sanitaria, el SNS venía exigiendo una revisión de los recursos asignados a una de las estructuras clave del sistema de bienestar.

La evolución demográfica, que lleva aparejada una clara tendencia a la cronificación de las patologías, el continuo incremento de la innovación científica y tecnológica o las propias expectativas de los usuarios, son algunos de los factores que determinan la tendencia al crecimiento del gasto sanitario, revertida durante los años de ajuste presupuestario y que, en cualquier caso, no había sido suficiente para que en España se llegara a alcanzar la media de la Unión Europea en términos de proporción del PIB.

Tal como se dijo en el informe del CES sobre inversión pública³¹³, la crisis originada por la pandemia ha sacado a la luz una serie de estrangulamientos o deficiencias en algunos ámbitos relacionados con la inversión pública como la insuficiente dotación de equipamientos sociales, concretamente en sanidad, educación y servicios sociales, que vienen siendo objeto de un descenso de la inversión pública desde 2009-2010 y que habría dado lugar a carencias en su mantenimiento y habría conducido a su descapitalización. Estos equipamientos resultan esenciales para la salud, la cohesión y el bienestar social, por lo que resulta necesario reforzar la inversión pública y potenciar la colaboración público-privada, además de garantizar su adecuada gestión. A ello habría que añadir una mayor inversión en capital humano que, tal y como se señala en el informe, no está incluida en el concepto contable de inversión pública a pesar de sus evidentes beneficios económicos de largo plazo, priorizando el gasto en servicios educativos, sociales y sanitarios.

La crisis sanitaria, que ha devenido en una de las peores crisis económicas en décadas, ha coincidido con el inicio de un nuevo ciclo político, después de dos prórrogas de los presupuestos generales del Estado y la aprobación de nuevas cuentas. En este contexto, los nuevos presupuestos³¹⁴ reflejan la excepcionalidad de la situación generada por el virus, afectando a todas las partidas y de manera especial a la Sanidad. Tal como recoge el texto, el objetivo es situar el gasto sanitario público en el 6,9 por 100 del PIB previsto para el 2021. Para ello la inversión pública en sanidad ascendería hasta los 84.506 millones de euros en 2021, lo que supondría un incremento de 8.578 millones de euros con respecto a lo que se destinó en el año 2019, antes de la llegada de la pandemia.

El gasto sanitario público se elevó en 2019 a una cantidad total de 75.803 millones de euros, lo que supuso un incremento del 5,1 por 100 con respecto al año anterior. Desde 2015, superado el periodo de restricción presupuestaria con la consiguiente caída del gasto sanitario público, la tasa de variación alcanza el 14 por 100 (gráfico III-86).

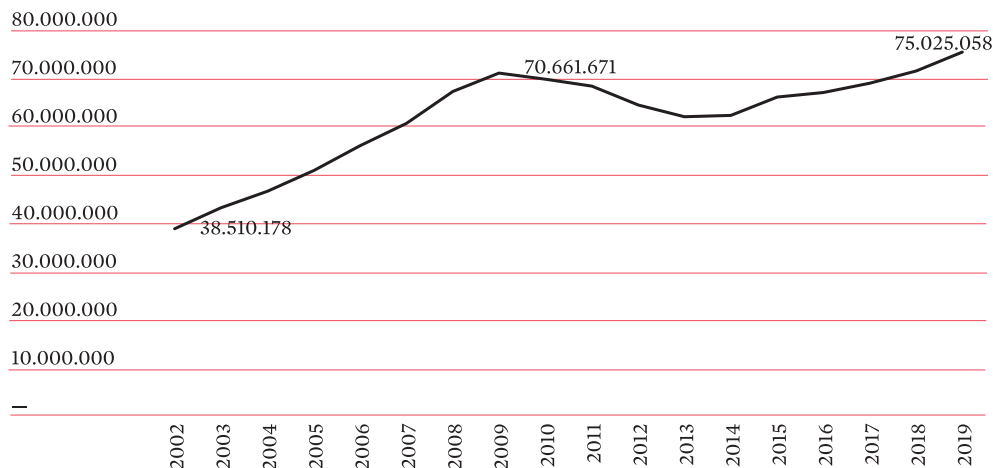
El gasto sanitario previo a la pandemia: una tendencia de crecimiento insuficiente para afrontar la crisis

313 Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas*.

314 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

GRÁFICO III-86. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SALUD, 2002-2019

(Millones de euros)



Fuente: MSCBS.

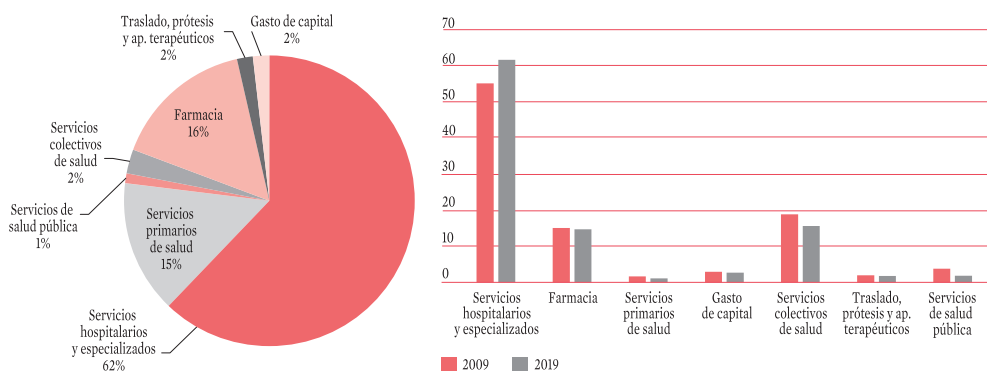
No obstante esta evolución positiva, el gasto sanitario público hasta 2019 no había logrado situarse en el valor medio de la Unión Europea como porcentaje del PIB, encontrándose España (6,09 por 100) muy por debajo del registrado en algunos países como Francia, Dinamarca, Alemania, o Suecia, con un esfuerzo público inferior en este ámbito de la protección social, que además se ha reducido desde 2015.

La remuneración de asalariados, implicó un gasto de 32.500 millones de euros, con una participación del 45 por 100, por lo que constituye la rúbrica más importante. La reposición de efectivos con carácter general y las subidas salariales (2,5 por 100 en 2019) han motivado un crecimiento del 16 por 100 desde 2015. Cabe recordar a este respecto el papel desempeñado por la devolución de las pagas extra que habían sido suspendidas en el contexto del cumplimiento de los objetivos de estabilidad en 2012.

En lo que concierne a las transferencias sociales en especie, que incluye los conciertos sanitarios en servicios ambulatorios y hospitalarios, ascendió 6.100 millones (un 2,2 por 100 más que en 2018). Por su parte, los consumos intermedios, que incluyen entre otros, la farmacia hospitalaria, en 2019 alcanzaron los 18.900 millones.

Atendiendo a la distribución funcional, el gasto sanitario público mantiene una estructura bastante estable, con un claro predominio de los servicios hospitalarios y especializados, que por su alto coste unitario implican fuertes inversiones. Además, en los periodos de restricción presupuestaria el peso de esta función tiende a aumentar, en detrimento de otras como los servicios de atención primaria. En la crisis de 2008, que tuvo consecuencias en casi todas las dimensiones de la protección social, la disminución de los recursos dedicados al sistema sanitario público se reflejó también en la estructura del gasto, perdiendo peso principalmente los servicios primarios de

GRÁFICO III-87. ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO 2019



Fuente: MSCBS.

salud y ganando importancia los servicios especializados del sistema. Sin embargo, a partir de 2015 la recuperación del gasto se ha reflejado en un cierto reequilibrio de la estructura, si bien la atención primaria (14,8 por 100) no ha llegado a recuperar su peso en el conjunto, que se sitúa todavía un punto por debajo del que exhibía en los años inmediatamente anteriores a aquella crisis. En cambio, la singularidad de la actual, derivada precisamente de una crisis sanitaria que ha demostrado la necesidad de dotar de más recursos al SNS, probablemente tendrá consecuencias distintas en la distribución del gasto (gráfico III-87).

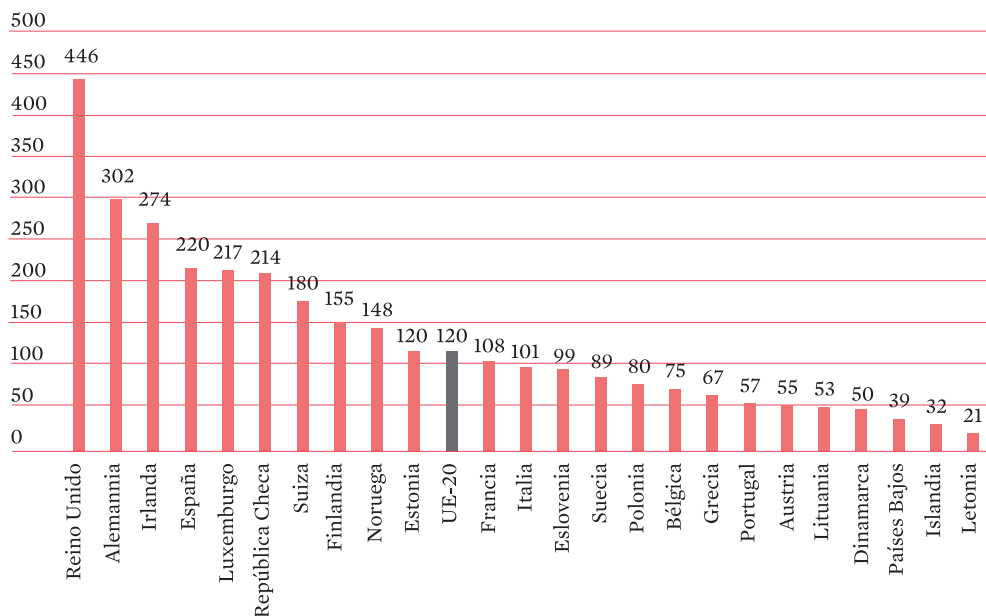
Aunque aún es pronto para establecer comparaciones internacionales sólidas, porque la crisis sanitaria, que todavía no ha concluido, está afectando a ritmos diferentes a los distintos países, los datos recabados por algunos organismos ponen de manifiesto la existencia de una notable disparidad en el gasto realizado por los estados miembros de la Unión Europea. Así, de acuerdo con la OCDE y la Comisión Europea³¹⁵ las administraciones españolas han comprometido un volumen de recursos muy superior a la media para medidas sanitarias con el fin de hacer frente a la pandemia. El gasto por habitante hasta el mes de septiembre habría ascendido a 220 euros, un 54 por 100 superior al exhibido hasta ese mes por el conjunto de las veintiuna administraciones centrales en la Unión Europea que han aportado datos en sus proyectos presupuestarios.

España dedicó más recursos que la media de la UE para afrontar las primeras fases de la pandemia

De acuerdo con la información recabada por el Ministerio de Hacienda procedente de las comunidades autónomas, a finales de diciembre, el gasto derivado de la pandemia ascendió a 13.149 millones, de los cuales 8.284 millones corresponden a gasto socio-sanitario derivado del COVID-19. Por su parte, la actualización del Programa

315 OCDE, Comisión Europea, *Health at a glance: Europe*, 2020.

GRÁFICO III-88. COMPROMISO DE GASTO ADICIONAL POR COVID-19 PER CÁPITA
(Marzo a septiembre de 2020)



Fuente: OCDE, Comisión Europea, *Health at a glance: Europe*, 2020.

de Estabilidad 2021-2024 publicada en abril estima una subida del gasto sanitario del 6,1 por 100 en 2019 al 7,6 por 100 en 2020, que descendería al 7,1 por 100 en 2021 y continuaría bajando hasta situarse en 2024 en el 6,2 por 100.

En 2020 se registró un nuevo incremento del gasto público en farmacia, dando continuidad a la línea ascendente iniciada hace seis años, por la menor contención

Incremento del gasto público en farmacia ambulatoria

de los precios y por el aumento del número de recetas, dando como resultado la mayor cifra de estas registrada, lo que en parte se debe a la explosión de la pandemia. Cabe señalar que con el inicio del estado de alarma y la limitación de la movilidad de los ciudadanos se registró uno de los incrementos más importantes de facturación en la serie (casi 13 por 100) y del gasto en recetas (14 por 100).

El año se cerró con un aumento del gasto del 2,6 por 100 sobre 2019, alcanzando los 11.077 millones de euros. Con 979 millones de recetas facturadas, un 0,8 por 100 más que en el año anterior y un precio medio por receta de que alcanzó los 11,1 euros en el conjunto del SNS (cuadro III-27).

La prestación farmacéutica ambulatoria está sujeta al copago de los ciudadanos en porcentajes concretos en función de cada caso. Esos porcentajes, que cambiaron con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, se fijaban hasta ahora atendiendo al

CUADRO III-27. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2020, POR CCAA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
	2020	Increment. % 20/19	2020	Increment. % 20/19	2020	Increment. % 20/19
Andalucía	1.980.785.579	4,18	183.764.049	1,70	10,78	2,44
Aragón	339.953.711	1,74	28.873.131	0,16	11,77	1,57
Asturias	288.901.630	1,90	24.883.271	0,69	11,61	1,20
Baleares	234.954.100	3,73	19.181.830	2,11	12,25	1,58
Cantabria	156.403.292	4,14	13.806.604	3,06	11,33	1,04
Castilla-La Mancha	542.348.519	3,42	47.720.801	3,90	11,37	-0,46
Castilla y León	655.901.329	3,42	55.236.277	1,86	11,87	1,95
Cataluña	1.527.998.723	1,72	137.050.023	-1,74	11,15	3,51
Canarias	556.812.214	5,03	49.495.381	4,86	11,25	0,16
Extremadura	332.510.541	2,74	27.929.201	2,01	11,91	0,71
Galicia	737.688.125	2,62	64.973.943	1,40	11,35	1,20
Madrid	1.304.339.218	1,90	122.646.979	1,77	10,63	0,13
Murcia	392.394.675	4,03	32.684.687	1,81	12,01	2,18
Navarra	138.089.759	1,25	11.789.059	-0,57	11,71	1,83
C. Valenciana	1.297.222.284	0,52	108.336.346	-2,48	11,97	3,07
País Vasco	486.654.928	1,53	42.111.872	0,01	11,56	1,52
La Rioja	73.706.322	0,36	6.371.341	-0,65	11,57	1,02
Ceuta	15.981.377	0,22	1.237.307	-4,77	12,92	5,24
Melilla	14.671.236	-0,44	1.099.367	-2,82	13,35	2,45
Total nacional	11.077.317.563	2,63	979.191.469	0,82	11,31	1,79

Fuente: MSCBS, 2021.

nivel de renta declarado en el IRPF, con un tope máximo de aportación para garantizar la continuidad de los tratamientos y la equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración. Sin embargo, con la entrada en vigor de la ley de presupuestos de 2021³¹⁶ se recupera en parte la gratuidad de los medicamentos recetados para los pensionistas con bajos ingresos (rentas inferiores a 5.635 euros anuales o inferiores a 11.200 euros en los exentos de obligación de declaración de IRPF). A ellos se suman los perceptores de la prestación económica de la Seguridad Social por hijo a cargo y los menores con discapacidad igual o superior al 33 por 100.

Entre las propuestas del estudio sobre Medicamentos dispensados a través de receta electrónica³¹⁷, la AIREf fijó su atención en una serie de medidas encaminadas a mejorar la eficiencia del sistema: la definición de un nuevo sistema de precios de referencia que considere no solo el principio activo, sino también la indicación terapéutica, lo

316 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

317 AIREf, *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 2 (recetas)*, 2019.

que según sus cálculos ahorraría más de 500 millones de euros hasta 2022, o la introducción de sistemas de control periódico para mitigar desviaciones de consumo de grupos de medicamentos de alto impacto, que supondría un ahorro de 492 millones.

La segunda fase del programa, dedicada al gasto hospitalario³¹⁸, y publicada a finales de 2020, propone mejoras de eficiencia en el gasto en farmacia hospitalaria, más pla-

Y también en farmacia hospitalaria

nificación y mayor inversión en alta tecnología y avances en la coordinación de las administraciones públicas para mejorar la equidad. En el ámbito de la farmacia hospitalaria, revela un amplio margen de mejora en términos de eficiencia, en especial en materia de fijación del precio de medicamentos, coordinación entre las distintas administraciones públicas y el uso racional de medicamentos. Por otro lado, en lo concerniente a los bienes de equipo de alta tecnología, la institución propone realizar una adecuada planificación estratégica que permita renovar y ampliar el actual parque tecnológico. Asimismo, pone el foco en la necesidad de una mayor equidad, para lo que recomienda diseñar estrategias de coordinación e integración de la información, reduciendo las grandes diferencias identificadas entre comunidades autónomas y hospitales de una misma comunidad.

La extraordinaria situación desencadenada por la pandemia ha tenido también reflejo en el gasto en farmacia y productos sanitarios, que alcanzó hasta el mes de noviembre 7.100 millones de euros (4,6 por 100 más que en el periodo anterior). El desembolso debido a productos sanitarios y de farmacia sin receta médica asociados a COVID-19 ascendió a 2.300 millones de euros hasta noviembre, lo que supuso el 37 por 100 del gasto en esa partida, con importantes diferencias territoriales, que responden tanto al tamaño poblacional de cada comunidad autónoma, como a la incidencia de la enfermedad en cada una de ellas. Así, en Andalucía, Madrid y Cataluña registraron los consumos más abultados, mientras que Cantabria, La Rioja y Navarra se situaron en el extremo opuesto.

Uno de los objetivos palanca en el ambicioso proyecto definido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, afecta directamente al sistema público de

Renovación y ampliación de las capacidades del SNS, objetivo del PRRT

atención sanitaria. Con una inversión estimada de 1.069 millones de euros, el Plan prevé abordar reformas en materia de salud pública, equidad y cohesión, refuerzo de las capacidades profesionales y de regulación de medicamentos y productos sanitarios, además del fortalecimiento de la atención primaria mediante la ejecución del marco Estratégico aprobado en 2019. Ello implicará el refuerzo de algunos elementos clave del SNS que venían reclamando un mayor protagonismo en la política de inversiones de la administración, como la inversión en equipos de alta tecnología, que desde la última crisis económica muestra una clara tendencia al envejecimiento y la obsolescencia. Otros, como el aumento de

318 AIREF, *Gasto hospitalario en el SNS: farmacia e inversión en bienes de equipo*.

las capacidades de respuesta ante crisis sanitarias, deberían contribuir a afrontar situaciones que como la actual han mostrado un amplio margen de mejora.

2.5. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La expansión del virus SARS-CoV-2 durante el año 2020 ha dejado sentir sus efectos de manera especialmente aguda en la población en situación de dependencia en España. Los rasgos demográficos de dicha población, que destaca por un predominio evidente de las edades avanzadas, ha hecho de aquella el foco de preocupación, toda vez que la enfermedad producida por la transmisión del virus tiende a adquirir perfiles más graves, pudiendo desencadenar la muerte, en las personas de más edad. Por ello, el sistema de atención a la dependencia, creado en 2007, se ha visto sometido a un nivel de presión desconocido hasta ahora, siendo probablemente el elemento del sistema de protección social, junto con el SNS, más afectado por la pandemia y por las medidas para contener su progresión.

La severidad con la que la pandemia ha impactado en la población mayor de 80 años en nuestro país está teniendo un reflejo muy claro en el funcionamiento del SAAD, haciéndose patente en los principales indicadores del sistema. Además, dada la particular incidencia en ese segmento de población, se ha desarrollado un sistema específico de monitorización de la mortalidad de las personas solicitantes de atención a la dependencia³¹⁹, que añade información muy relevante sobre la evolución de la pandemia en España, teniendo en cuenta, no obstante, que no todo el exceso de fallecimientos puede atribuirse como causa única y directa al COVID-19.

Sin embargo, referirse a efectos de la pandemia en el SAAD no es más que aludir a medias aritméticas que ocultan diferencias, en ocasiones muy importantes, entre unas comunidades autónomas y otras. Por ello, es necesaria la referencia territorial en todos los indicadores de evolución.

En todo caso, como ha quedado patente en el informe del CES sobre el SAAD³²⁰, catorce años después de su creación, ya plenamente implantado desde 2015 para todos los niveles de dependencia, el impacto de la pandemia ha puesto en evidencia las limitaciones del alcance, la intensidad y la calidad de las prestaciones ofrecidas por el sistema de atención a la dependencia. Sin embargo es muy probable que esta trágica experiencia dé lugar a cambios en profundidad en el mismo que afecten, entre otros aspectos, a su alcance. En este sentido el Acuerdo sobre el Plan de choque en dependencia³²¹ debe marcar un punto de inflexión que habría de reflejarse en aspectos tan relevantes como la financiación del sistema y la lista de espera para obtener atención.

319 Sistema de Monitorización de la Mortalidad mensual (MoMo) de las personas solicitantes.

320 Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia*.

321 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Acuerdo para la puesta en marcha del Plan de choque en dependencia*. Véase el apartado 2.1.2 del capítulo II de esta Memoria.

*1,3 millones de personas
baremadas como
dependientes por el SAAD*

Según los datos del sistema de información del SAAD, en 2020 vivirían en España 1,3 millones de personas (2,9 por 100 de la población) en situación de dependencia (valor registral referido a la población que ha sido sometida a las pruebas del baremo, habiendo resultado en expedientes positivos). El baremo de valoración de la dependencia (BVD), constituye un instrumento común a todas las administraciones competentes, para determinar los criterios objetivos de valoración del grado de autonomía de las personas, teniendo en cuenta los informes existentes relativos a la salud de la persona y al entorno en que se desenvuelve. Sin embargo, no puede desestimarse la existencia de un cierto número de personas que, a pesar de cumplir con las condiciones necesarias para beneficiarse de las prestaciones del sistema, no han llegado a presentar solicitud por diferentes motivos, por lo que el volumen real de este colectivo podría ser mayor. En todo caso, es importante destacar, como efecto de la pandemia, la reducción del número de personas consideradas en situación de dependencia, que en solo un año ha disminuido en 28.564 personas.

Con respecto a las personas efectivamente atendidas, los datos muestran un perfil marcado por la edad, en tanto que la mayor parte de la población beneficiaria

*Una población
esencialmente femenina
y con edades avanzadas*

(72 por 100) se encuentra en el tramo de edad superior a los 65 años, y el 54 por 100 ha alcanzado ya los 80 años. Este predominio de los mayores de 65 años no puede, sin embargo, ocultar la existencia de un volumen notable de población menor de esa edad con problemas de autonomía. La mayor incidencia de trastornos de la salud a partir de ciertas edades, que se manifiesta en términos demográficos en una esperanza de vida con buena salud a partir de los 65 años más corta en las mujeres unido a la mayor esperanza de vida, explica el hecho de que la mayor parte de la población beneficiaria esté compuesta por mujeres (64 por 100 en 2020).

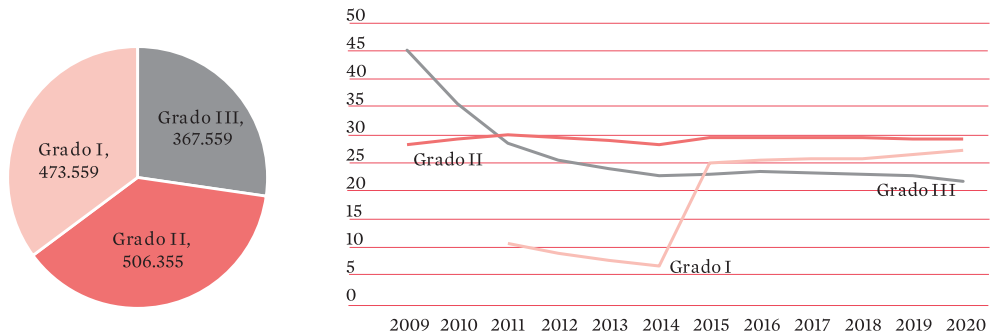
De acuerdo con los datos del SISAAD correspondientes a 2020, 1,3 millones de personas habían obtenido un dictamen positivo y fueron valoradas con uno u otro grado

*Distintos grados
de afectación en
la población valorada
como dependiente*

de dependencia. Concretamente, el 22 por 100 (376.000 personas) obtuvo el grado III (mayor dependencia), mientras que el 29 por 100 (506.000 personas) fue reconocido con el grado II. Al mismo tiempo, el 27,7 por 100 (473.000 personas) obtuvo el reconocimiento del grado I, que es el de menor gravedad.

Con el paso de los años la distribución de la población dependiente en función de los grados parece ir reflejando con mayor ajuste la realidad de la estructura de la población dependiente, que vendría dada por una base amplia de personas con poca afectación y proporciones decrecientes de afectaciones más altas. La evolución seguida por esta variable evidencia la trayectoria del calendario del SAAD, que sufrió

GRÁFICO III-89. DISTRIBUCIÓN POR GRADOS DE AFECTACIÓN DE LA POBLACIÓN DEPENDIENTE, 2020



Fuente: SISAAD, 2021.

varias suspensiones desde la aprobación de la norma estatal pero que, en todo caso, ha supuesto un orden cronológico de incorporación comenzando por los casos más agudos —finalmente, en julio de 2015³²² se incorporaron los dependientes con grado I. No obstante la distribución actual, algo más equilibrada que en los primeros años de funcionamiento del SAAD, es esperable que en el futuro vaya incrementándose la importancia relativa del grado I, ya que hasta el momento presente no se han cumplido las expectativas reflejadas en el Libro Blanco sobre la dependencia en España. En todo caso, en el último año las personas valoradas en grado III han perdido más peso en la estructura, lo que en gran medida podría ser atribuible a la mayor vulnerabilidad de este colectivo al COVID-19, puesto que, como se verá más adelante, el exceso de mortalidad entre los dependientes de más edad y con mayor grado de afectación ha sido superior al del resto en 2020 (gráfico III-89).

Cabe recordar que, de acuerdo, con la entrada progresiva al sistema, modificado en varias ocasiones, en los primeros años obtuvieron reconocimiento y derecho a prestaciones los casos más graves de dependencia y que a medida que se acercaba la fecha de apertura del sistema a la atención a todos los casos, incluidos los más leves, fue en aumento el número de personas reconocidas. Así, durante los primeros años de funcionamiento se registraron incrementos muy importantes, pero la irrupción de la crisis de 2008 y las restricciones presupuestarias tuvieron un claro correlato en el descenso del ritmo de reconocimiento del derecho a la atención.

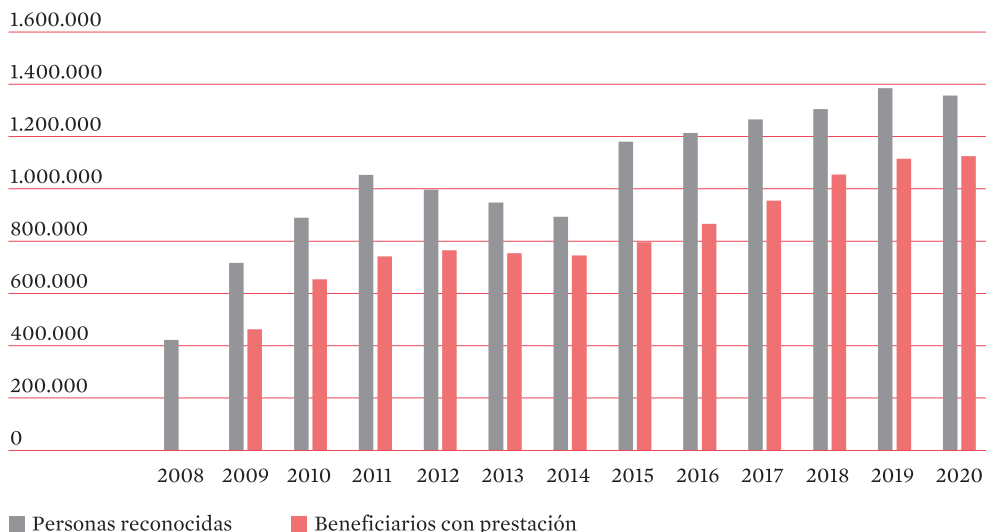
En cambio, a partir de 2015, coincidiendo además con la apertura a la incorporación de casos menos severos al sistema, este comienza a recobrar cierto ritmo en el registro

*Baja el número
de personas con
dependencia reconocida*

³²² Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

GRÁFICO III-90. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SAAD, 2008-2020

(Número de personas con derecho a prestaciones y de personas beneficiarias con alguna prestación)



Fuente: SISAAD, 2021.

de personas con derecho reconocido a la atención. Así, entre ese año y 2019 el número de aumentó en un 17 por 100, siendo el último ejercicio el que ha registrado el mayor incremento (6 por 100). Sin embargo, los dramáticos efectos de la pandemia entre la población vulnerable se han manifestado en una disminución del volumen de la población reconocida, que se ha reducido en cerca de 29.000 personas en el último año. No obstante, son observables diferencias territoriales, puesto que hay comunidades autónomas que han mejorado su nivel de cobertura (gráfico III-90).

En la práctica, de acuerdo con los datos del SISAAD para 2020, la atención del sistema alcanza a 1,1 millones de personas, lo que supone el 83 por 100 del total de personas valoradas como dependientes por el SAAD.

El reconocimiento del derecho a la atención se establece sobre la base de la presentación de solicitudes a tal fin en las administraciones encargadas de tramitar los expedientes en la cada comunidad autónoma. Si en los primeros años de funcionamiento del SAAD la evolución de este parámetro fue ascendente —el incremento anual se situó como promedio en las 400.000 solicitudes—, en 2011 se dio una notable reducción, continuando con la tónica decreciente durante seis años. Sin embargo, a partir de 2017 el ritmo de entrada de nuevas solicitudes comenzó recuperar un vigor que se ha mantenido hasta 2019, año en el que las solicitudes aumentaron en un 7 por 100 con respecto al anterior, suponiendo el mayor incremento desde 2011. Sin embargo, la llegada de la pandemia y la drástica reducción de la actividad de los

Las solicitudes para acceder al SAAD

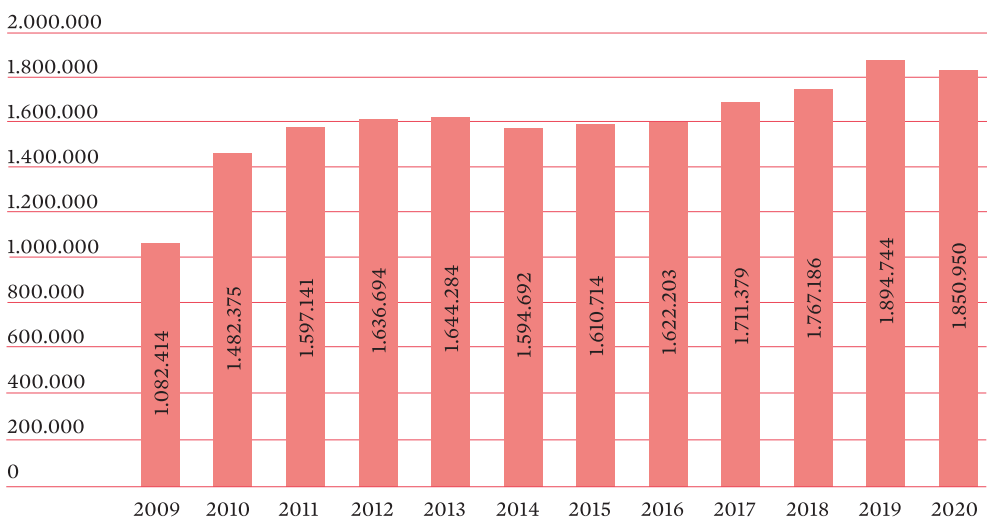
servicios que asumen la recepción, reconocimiento y valoración de los solicitantes, ha implicado un nuevo retroceso que contrasta con la tendencia al aumento registrada en los años previos, reflejándose en un descenso del 2,3 por 100 con respecto al año anterior.

Si se atiende al comportamiento de este parámetro en las distintas comunidades autónomas, se observa una cierta variabilidad, que hasta cierto punto parece responder a la composición por edades de las poblaciones en cada territorio. Así, no debe extrañar el hecho de que las comunidades de Castilla y León, País Vasco, La Rioja y Extremadura, donde la edad media se encuentra por encima de los 44 años, presenten niveles más altos de solicitudes con respecto al volumen de su población que la media nacional (3,7 por 100), mientras que las más jóvenes como Baleares, Murcia o Ceuta y Melilla, exhiban resultados más bajos. Sin embargo, la explicación puramente demográfica no encaja con algunos casos, como Andalucía, Castilla-La Mancha o Cataluña, donde la proporción de solicitudes ha venido superando a la media, no así la edad promedio de sus habitantes, lo que anima a pensar en otras causas como la generación de expectativas desde las propias Administraciones públicas. Además es posible que otros elementos como la esperanza de vida en salud, muy ligada a la riqueza de cada territorio, intervenga en alguna medida en la variabilidad de un parámetro que, como se ha visto, no depende exclusivamente del nivel de envejecimiento de una población.

La llamada «lista de espera» para ser atendido —bolsa integrada por las personas que han sido valoradas y de las que se ha emitido un dictamen con grado concreto de dependencia pero no han obtenido resolución de la/las prestaciones

Población en situación de dependencia que no recibe atención

GRÁFICO III-91. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO ACUMULADO DE SOLICITUDES HASTA 2020



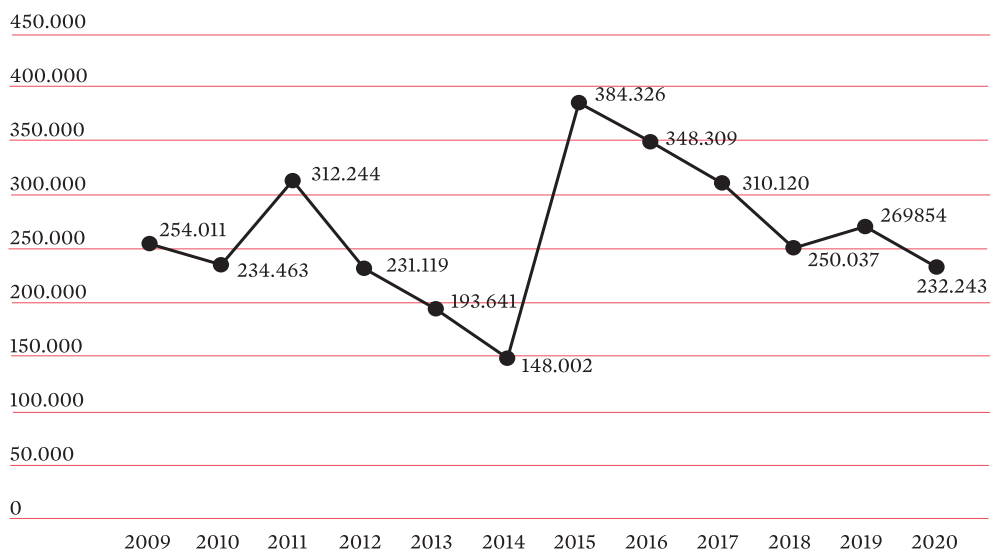
Fuente: SISAAD, 2021.

a las que tienen derecho— de carácter estructural en el sistema, ha venido teniendo un peso en torno al 20 por 100 de la población en situación de dependencia reconocida. En las estadísticas del MSCBS esta bolsa se puede calcular a través de la diferencia entre el número de dictámenes con grado reconocido y el número personas beneficiarias de prestación. En 2019, después de varios años de descensos consecutivos, el volumen de la lista de espera se incrementó en un 8 por 100 (casi 20.000 personas más) con respecto a 2018.

Pero si hay un hecho que muestra —de manera dramática— la fuerza con que la pandemia ha golpeado a la población reconocida como dependiente, ha sido la reducción de esa bolsa. Así, entre diciembre de 2019 y el mismo mes de 2020 la bolsa de expedientes con valoración positiva a los que no se ha asignado todavía prestación se ha reducido en 37.611, lo que supone un descenso del 13 por 100, y se explicaría por el freno abrupto a la entrada de nuevos candidatos, pero también por el fallecimiento de miles de personas beneficiarias del sistema (gráfico III-92). También en este caso se observan diferencias muy notables, con Castilla y León, con un descenso del 57 por 100 y Baleares (–43 por 100) y otras como Madrid con pequeños incrementos.

Este indicador muestra también notables diferencias a lo largo del territorio nacional, de modo que algunas comunidades autónomas presentan niveles de cobertura superiores a la media, casi del 80 por 100, mientras que otras se encuentran muy por debajo. En este sentido, en 2020 ocho comunidades soportaron listas de espera superiores al 20 por 100, siendo Extremadura, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Madrid las que muestran valores menos favorables.

GRÁFICO III-92. PERSONAS RECONOCIDAS COMO DEPENDIENTES QUE NO RECIBEN PRESTACIONES DEL SAAD



Fuente: SISAAD, 2021.

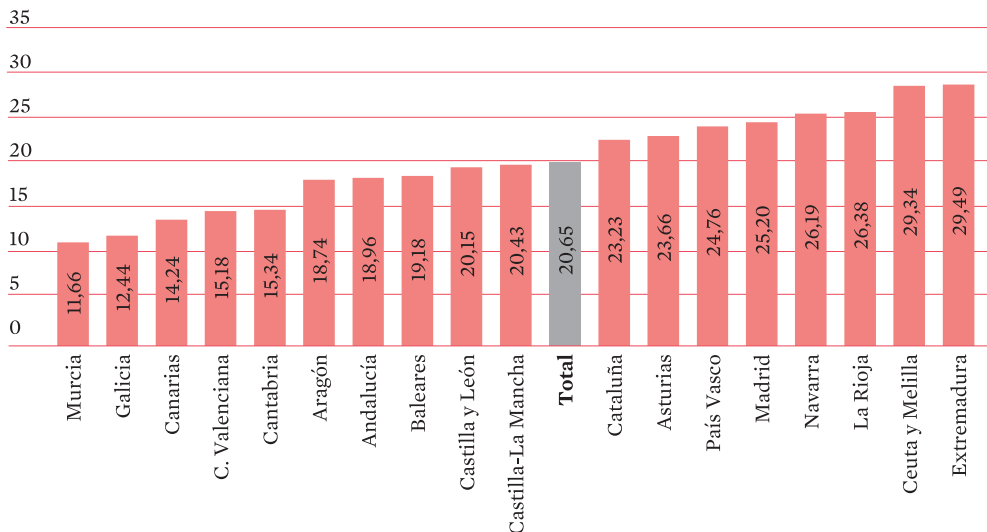
Por otro lado, si se añade a la lista espera a la población solicitante que aún no ha sido valorada, su volumen se incrementa de forma notable, porque la mayor parte de esos solicitantes (80 por 100) acaban siendo reconocidos. Aunque el SISAAD, hasta ahora no ha ofrecido datos concretos sobre esta particularidad, sí es posible calcular el volumen de la población que no ha sido valorada sustrayendo del número de solicitudes el correspondiente a los dictaminados. De esta forma se obtiene el número de personas en espera de valoración, que hasta 2019 se elevaba a 159.193, formando también parte del colectivo que no ha visto satisfecho su derecho a la atención. La suma de las dos magnitudes arroja un saldo de 429.000 personas en espera para ser valoradas y para recibir atención.

Además, como es previsible que ocho de cada diez solicitantes en espera acaben obteniendo una valoración positiva, de los 142.000 que aguardan su dictamen, cabe especular con que 374.000 personas en situación de dependencia se encuentren sin recibir ningún tipo de atención del sistema público.

Uno de los aspectos más relevantes desde el punto de vista la calidad de la atención es el tiempo de tramitación de los expedientes, sin embargo, el SISAAD no aporta información sobre esta cuestión, por lo que solo se dispone de estimaciones. Las más recientes apuntan a una espera de 426 días como término medio, desde que se presenta la solicitud de valoración en las administraciones correspondientes hasta que la atención por parte del sistema

Sin información sobre el tiempo de tramitación de expedientes

GRÁFICO III-93. LISTA DE ESPERA PARA RECIBIR PRESTACIONES DEL SAAD POR CCAA, 2020



Fuente: SISAAD, 2021.

se hace efectiva a través de prestaciones económicas o servicios. Por lo tanto, el plazo máximo establecido legalmente en 180 días es superado con creces, en especial en algunas comunidades autónomas, en las que se duplica e incluso se triplica³²³.

Así, las comunidades de Baleares, Extremadura, Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana mostrarían las situaciones más preocupantes con tiempos de espera cercanos a los dos años. Otras como Murcia, Aragón y Asturias se encontrarían en una situación intermedia pero aún lejana del plazo máximo establecido en seis meses, con esperas en torno a los 430 días. Y solo las comunidades del País Vasco, La Rioja y Castilla y León se encontrarían cercanas al cumplimiento de los seis meses (cuadro III-93).

Si en los años centrales de la crisis, que coincidieron con una sustancial bajada de los recursos dedicados a la dependencia, se registraron caídas en casi todos los parámetros

*Evolución del número
de prestaciones concedidas*

de evaluación del SAAD, en 2015 la situación comienza a revertirse con una cierta recuperación del ritmo de crecimiento esperable. En 2019, la tónica ascendente se mantiene, pero de forma más moderada, con un incremento

del número de prestaciones y servicios de poco más de 60.000, esto es un 5,7 por 100 con respecto al año anterior, descontando los servicios de teleasistencia, promoción de la autonomía y prevención de la dependencia. Si se incluyen esas prestaciones, que constituyen más bien un apoyo complementario y revisten un coste muy inferior a los cuidados propiamente dichos, el incremento es bastante más elevado.

Contando el total de las prestaciones, en 2020 el número se incrementó en un discreto 1,1 por 100 (16.186 servicios y prestaciones económicas), la tasa más baja desde 2015, que sin llegar a cambiar de signo, supone casi una ruptura de la línea evolutiva de los últimos años.

La evolución del número de prestaciones constituye un ejemplo paradigmático de la importancia de visibilizar las diferencias territoriales en el seno de una estructura como el SAAD, compuesta por 17 sistemas autonómicos de protección, con una amplia dispersión.

Las características de la cobertura del sistema se manifiestan a través de las prestaciones asignadas y su distinta tipología. Desde sus comienzos, la asignación de prestaciones

*Prestaciones económicas
y servicios de atención*

ha mostrado un predominio de las de índole económica, en contra del carácter excepcional que les atribuía la LAPAD. En 2019, inmediatamente antes del inicio de la crisis sanitaria, las prestaciones económicas seguían mostrando

crecimientos, si bien más moderados que en los años precedentes, en sus dos vertientes, de cuidados familiares y vinculados a servicios. No obstante, hay que recordar que las primeras experimentaron una disminución progresiva desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley de julio de 2012 que provocó la reducción de las cuantías a percibir

323 Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, 2020.

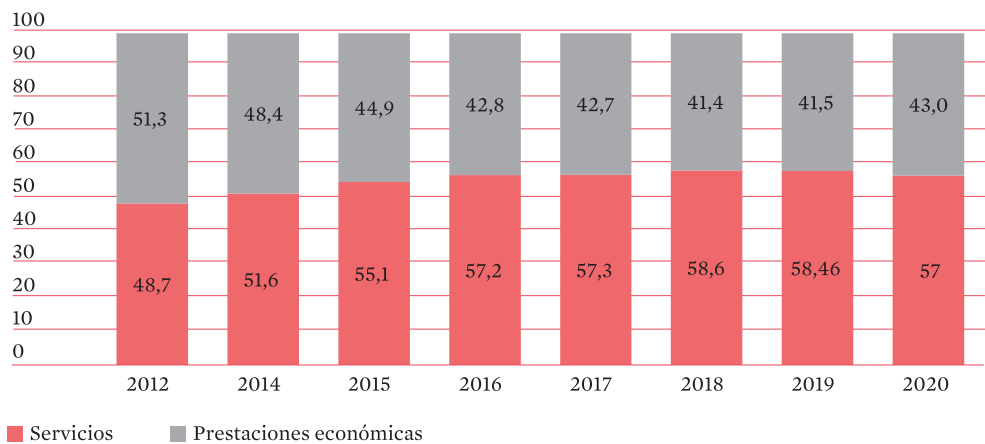
y como efecto de la modificación del sistema de reparto del Nivel Mínimo, que trató de promover el incremento de los servicios por encima de la prestación de cuidados familiares. Pero estas medidas no han sido hasta ahora suficientes para restringir el peso hasta alcanzar el valor de excepcional, previsto en la ley, de las prestaciones económicas.

La crisis del coronavirus no ha contribuido a priorizar la concesión de servicios. Antes al contrario, las particulares circunstancias en las que se ha desarrollado han supuesto un retroceso en el esquema de distribución de los servicios y prestaciones asignados, de tal forma que las prestaciones de carácter económico han ganado terreno suponiendo el 43 por 100 del total, 1,5 puntos más que en 2019, situándose en valores de 2016. Por otro lado, no puede olvidarse el hecho de que el incremento experimentado por las prestaciones desde 2016, es mayoritario en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, opciones predominantes en los casos de menor afectación y de baja intensidad (gráfico III-94).

La concesión de unas u otras prestaciones viene dada por el Programa Individual de Atención (PIA), en el que se determina cuáles son las más apropiadas para cada beneficiario, en función de su grado de afectación y su situación personal. La decisión final está claramente condicionada por las posibilidades reales de la oferta en cada territorio, de acuerdo con el nivel de desarrollo de su infraestructura de servicios sociales, entre otras. Esta realidad se hace patente en la tendencia a la «especialización» que muestran las distintas comunidades autónomas a la hora de conceder prestaciones.

Así, es posible apreciar una clara inclinación de algunas comunidades hacia la concesión de prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar de la persona

GRÁFICO III-94. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD (Porcentaje)



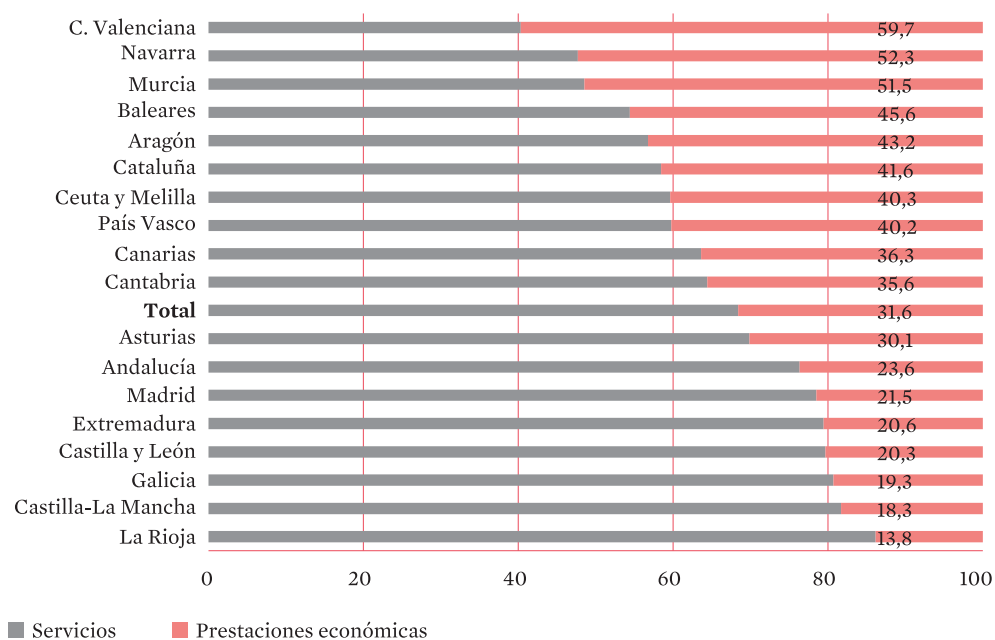
Fuente: SISAAD, 2021.

dependiente, alejándose del objetivo original de la LAPAD, al priorizar los servicios profesionales por encima de las prestaciones económicas. En este sentido, en 2020 Comunidad Valenciana (60 por 100), Navarra (52 por 100), y Murcia (51 por 100), mantienen un perfil de atención más sujeto a los cuidados no profesionales, en el entorno familiar, con la concesión predominante de prestaciones económicas para ese fin, por encima de la media del territorio nacional, que no alcanza a la tercera parte de todas las prestaciones concedidas.

En cambio, en otras comunidades como, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León, el porcentaje de esta clase de prestaciones económicas sobre el resto no llega a alcanzar a la quinta parte y por tanto han logrado acercarse más, desde este punto de vista, al modelo de atención previsto en la ley (gráfico III-95).

A pesar de los avances realizados en los últimos años en gran parte de las comunidades autónomas, el mapa de las prestaciones de dependencia presenta aún un notable peso de las de carácter económico y, en particular, de las vinculadas a los cuidados familiares, como ha venido sucediendo desde los primeros pasos del SAAD. No obstante, es cierto que a partir de 2013 su importancia numérica ha ido rebajándose en favor de otras de carácter profesional, como la ayuda a domicilio y las prestaciones de teleasistencia.

GRÁFICO III-95. PESO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA CUIDADO EN EL ENTORNO FAMILIAR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2020
(Porcentaje)



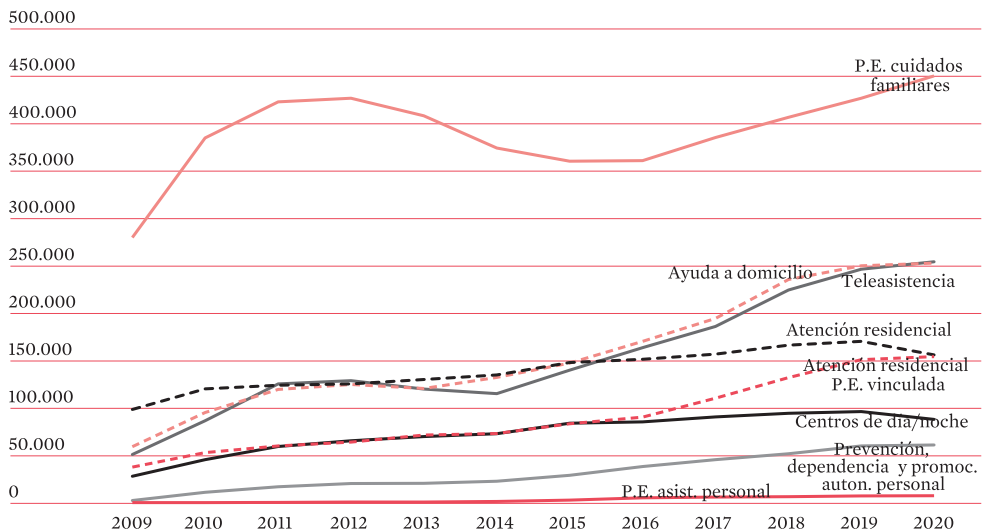
Fuente: SISAAD, 2021.

Si bien es cierto que algunos servicios como la teleasistencia o la prevención son mucho menos intensivos que otros como la atención residencial, y que por tanto su potencial como elementos de mejora de la calidad de vida de dependientes y cuidadores es inferior a otros, su evolución ha sido muy positiva en los últimos años, sobre todo a partir de la incorporación al sistema de los casos menos agudos de dependencia. Debe suponerse que la mayor parte de personas con grado I de dependencia disfrutaban de prestaciones de este tipo, sirviendo sobre todo como soportes en lo que debiera ser un contexto de atención integral.

La pandemia por COVID-19 ha surtido efectos trágicos en los centros residenciales, especialmente en los primeros meses tras su aparición en España, como ya se ha adelantado. La gravedad del impacto de la letalidad en las residencias, no obstante, no debe llevar a pensar que ha sido homogéneo. Al contrario, en coherencia con la enorme heterogeneidad del propio sector, y como subraya el informe del CSIC³²⁴, la incidencia de los contagios ha sido diversa no solo entre regiones, sino también dentro de una misma comunidad autónoma: hay centros residenciales que se han visto afectados muy duramente mientras que otros no han registrado fallecimientos.

El impacto del COVID-19 en los centros residenciales

GRÁFICO III-96. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD



Fuente: SISAAD, 2020.

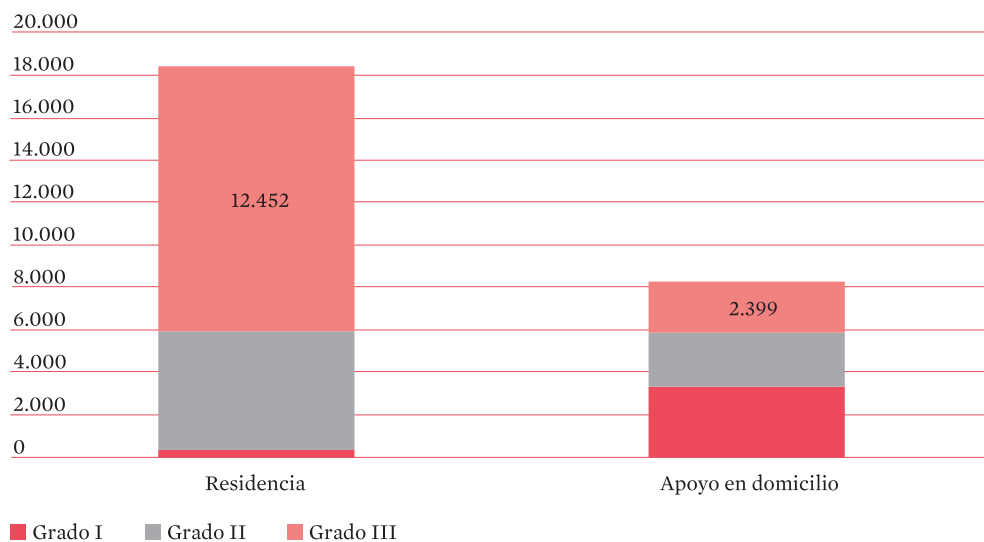
324 E. del Pino, F. J. Moreno-Fuentes, G. Cruz Martínez, J. Hernández-Moreno, L. Moreno, M. Pereira-Puga, R. Perna, *Informe Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes*, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC), Madrid, 2020.

Si bien la gravedad de lo sucedido en su conjunto requerirá una evaluación en profundidad, como así señalan cada vez más voces expertas, los primeros diagnósticos coinciden en señalar la confluencia de diversos factores que condujeron a un desenlace tan dramático. Entre ellos, hay que partir de la elevada capacidad de infección del virus, no bien conocida en los primeros momentos de la propagación y la facilidad del contagio en establecimientos colectivos, donde la convivencia y los cuidados requieren un contacto físico estrecho y se produce una importante rotación de personal y tráfico de visitas de familiares. A ello se une la elevada vulnerabilidad de las personas con gran nivel de dependencia, principales usuarias de los centros residenciales, generalmente de edad avanzada y con múltiples patologías. Las instrucciones sobre medidas preventivas básicas para evitar el contagio llegaron cuando este estaba ya fuera de control, a lo que contribuyó la previa inexistencia de coordinación entre los servicios sanitarios y sociales que acarreó la falta de apoyo médico y materiales tan esenciales como el oxígeno.

En los primeros años de implantación del SAAD, el escaso desarrollo de la red de servicios sobre la que debía sustentarse el sistema y el coste superior de este tipo de prestaciones provocó un desequilibrio hacia las ayudas económicas en detrimento de los servicios. No obstante, el servicio de ayuda a domicilio (SAD) iba aumentando paulatinamente su peso relativo en el conjunto de prestaciones del SAAD.

Los servicios de ayuda a domicilio

GRÁFICO III-97. EXCESO DE MORTALIDAD POR LUGAR DE LA PRESTACIÓN Y GRADO DE DEPENDENCIA
(Marzo a junio de 2020)



Fuente: IMSERSO, MoMo en el SAAD, agosto de 2020.

Con datos a 31 de diciembre de 2019, el número de prestaciones de SAD se sitúa en 250.318, siendo muy diferente la contribución de cada comunidad autónoma a este dato agregado de volumen. En diciembre de 2020 ese volumen se ha mantenido casi invariable. Pero la pandemia ha puesto de relieve la escasa intensidad y la parquedad de medios para proporcionar cuidados adecuados en el domicilio. Aunque la letalidad por contagios entre las personas que recibían prestaciones de apoyo en el domicilio no ha sido tan alta como en las residencias, también se dieron excesos de fallecimientos. Según el IMSERSO, entre marzo y julio se habrían contado 9.715 personas fallecidas en exceso sobre un total de 872.358 de personas atendidas en marzo (1,1 por 100 del total de personas atendidas en marzo) (gráfico III-97).

Por otra parte, hay que tener en cuenta las propias consecuencias de la interrupción del servicio, que se dejó de prestar en muchos casos, en la salud y el bienestar de las personas dependientes, siendo necesario no solo la recuperación de la normalidad anterior a la pandemia en su prestación, sino una verdadera apuesta por la mejora de su intensidad, su calidad y su profesionalización.

Si en el primer trimestre de 2020 el número de prestaciones por teleasistencia seguía aumentando, entre abril y mayo, ya en plena expansión de la primera ola de la pandemia y tras la declaración del estado de alarma, se produjo un importante descenso del número de prestaciones de teleasistencia, precisamente en el periodo de confinamiento en que muchas personas dependientes se encontraban en sus casas sin poder asistir a sus centros de día ni, en muchas ocasiones, recibir asistencia en forma de ayuda a domicilio o de sus propios familiares.

*Impacto del coronavirus
en la teleasistencia*

A partir del mes de junio, ya finalizado el estado de alarma, el número de estas prestaciones volvió a retomar el ritmo de aumento para prácticamente estancarse en septiembre, ya en plena segunda ola, volviendo a situarse a finales de diciembre en un volumen de 254.544 prestaciones, ligeramente por encima de la situación a finales de enero. A pesar de este escueto incremento, no deja de resultar paradójico que, en un contexto en que la pandemia ha hecho eclosionar el recurso a las nuevas tecnologías que facilitan la prestación de servicios a distancia en todos los ámbitos (laboral, educativo, cultural, etc.) se haya estancado la herramienta específicamente diseñada para tal fin desde el SAAD.

Dentro del grupo de prestaciones orientadas a la permanencia en el entorno y a la prevención, aunque en menor medida que las residencias, los centros de día sufrieron de manera particular el impacto de la pandemia tanto en términos de contagios como de fallecimientos, sobre todo durante las primeras semanas del mes de marzo hasta que se produjo su cierre preventivo (muchos de ellos todavía permanecen cerrados). Tampoco se pueden obviar las consecuencias del propio perjuicio ocasionado a las personas

*Efecto del COVID-19
en los centros de día y
en la prevención de las
situaciones
de dependencia*

dependientes por la pérdida de este servicio, crucial para el mantenimiento de la vida social y la prevención de la dependencia de muchas personas mayores así como para la tranquilidad de sus familias.

La rápida expansión del virus en la población en situación de dependencia ha tenido su expresión más cruda, como se ha visto, en las residencias, lo que con seguridad

*Las consecuencias
de la pandemia sobre
las prestaciones
económicas*

ha desencadenado una crisis de confianza de los dependientes y sus familias en la atención residencial en todo el territorio nacional, especialmente en las comunidades autónomas más afectadas, y ha propiciado la opción por otras modalidades de atención. Entre diciembre de 2019 y de 2020 el número de PIA con atención residencial han

descendido en un 8,7 por 100 y han pasado a suponer un 11 por 100 del total de las prestaciones, frente al 12 por 100 con el que se cerraba el año 2019. Por ello, no es extraño que las prestaciones económicas, más en concreto la prestación para cuidados en el entorno familiar, hayan aumentado su peso sobre el conjunto. Así, entre diciembre de 2019 y octubre de 2020 el número de PIA con esta modalidad de atención se incrementó en un 4,5 por 100, ganando un punto porcentual en el conjunto de las prestaciones del SAAD, lo que rompe con la tendencia a la reducción que venía siendo observada en los últimos años.

El riesgo de «sustitución» de las prestaciones residenciales (servicios profesionalizados, con alto coste unitario) por cuidados familiares (prestaciones económicas, con coste muy inferior para las administraciones), en un contexto en el que la corriente de preferencia por la «atención en el hogar» frente a la «institucionalización» parece estar cobrando fuerza, aconseja observar la evolución de estas dos opciones. No debe olvidarse que el propósito de la atención de calidad requiere, entre otras, de profesionalización de los cuidadores, y, en todo caso, de prioridad de los servicios, frente las prestaciones económicas.

De acuerdo con la información ofrecida por el IMSERSO³²⁵, entre marzo y septiembre de 2020 la mortalidad en la población solicitante de atención incluidas las

*Exceso de fallecimientos
en la población
dependiente: el efecto
más dramático de la
pandemia en el SAAD*

personas beneficiarias del sistema) registró un altísimo incremento sobre la mortalidad esperada, (más de 50.000 muertes) en ese breve lapso. Asumiendo todas las caute-
las que aconseja el manejo de una fuente que no recoge las causas de los fallecimientos, es posible reconocer la enorme y dramática incidencia de la pandemia en unas cifras que exceden en decenas de miles a lo ocurrido en

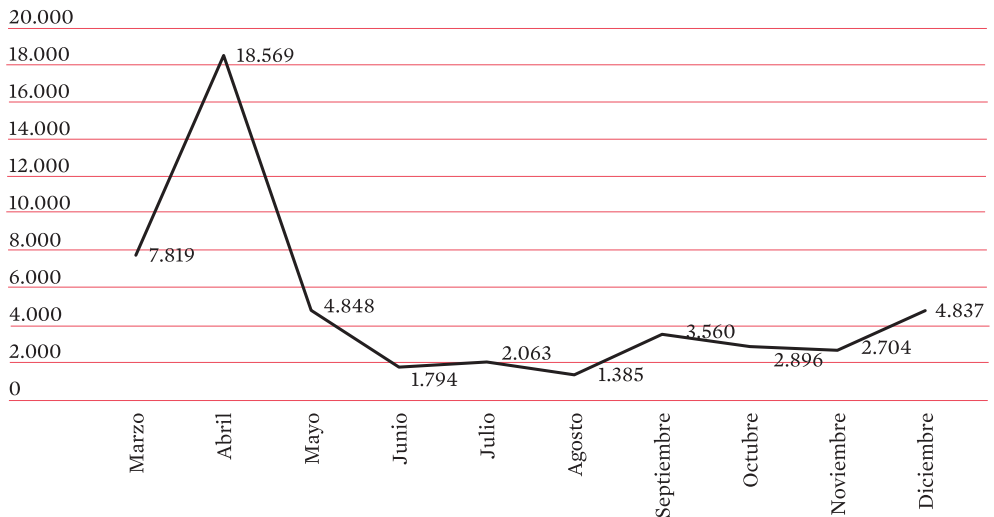
el mismo periodo en años anteriores (gráfico III-98).

325 IMSERSO, MoMo en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, agosto de 2020.

Tal como muestran los datos, el número de fallecimientos se concentró en el tramo de edad superior a los 65 años y en la población dependiente con mayores niveles de afectación (casi el 80 por 100 tenía valoración de dependencia en grados II y III), que constituyen los segmentos más frágiles y con mayor tendencia a la institucionalización.

El lugar en el que se recibe la prestación ha resultado determinante en la exposición al riesgo de fallecimiento en los meses de marzo a septiembre. Así, como se desprende de los datos del IMSERSO, entre las personas bajo protección del SAAD, siete de cada diez defunciones se dio en residencias, registrándose la mayor incidencia en el grupo de los dependientes de grado III (gráfico III-99).

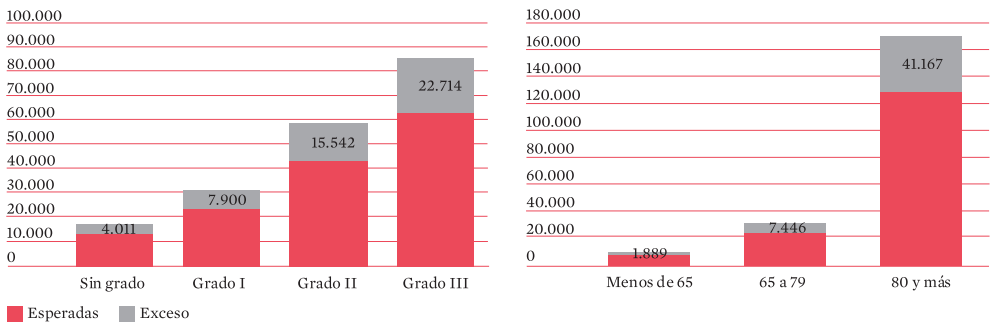
GRÁFICO III-98. EVOLUCIÓN DEL EXCESO DE MORTALIDAD EN POBLACIÓN SOLICITANTE



Fuente: IMSERSO, MoMo en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, 2021.

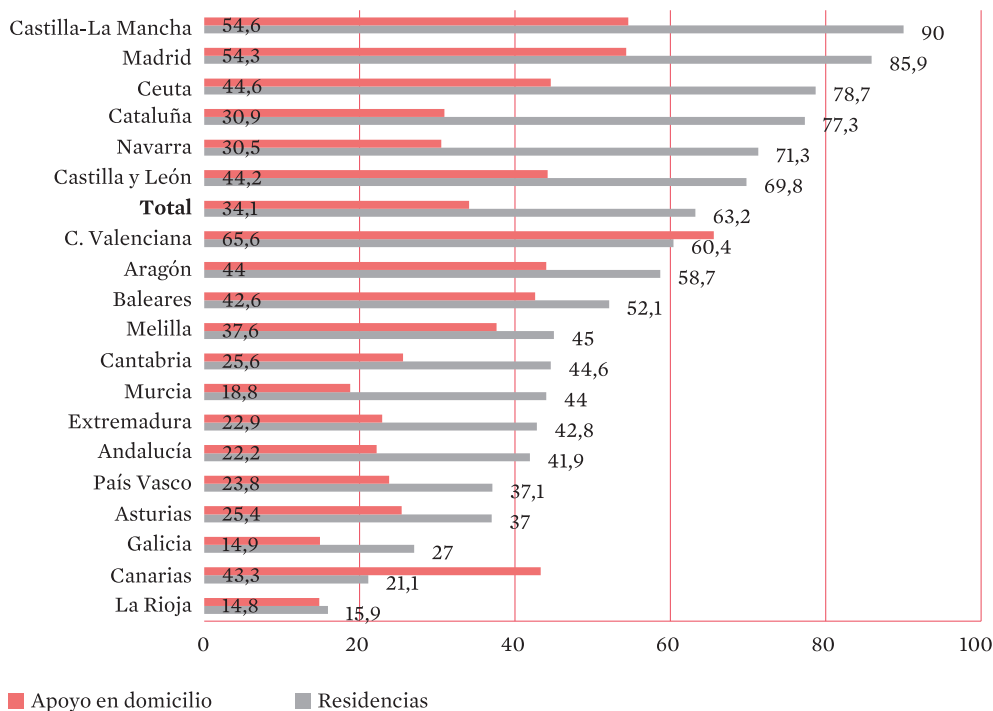
GRÁFICO III-99. EXCESO DE MORTALIDAD EN LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL SAAD POR EDAD Y GRADO DEPENDENCIA

(Marzo a diciembre de 2020)



Fuente: IMSERSO, MoMo en el SAAD, 2021.

GRÁFICO III-100. EXCESO DE MORTALIDAD POR CCAA Y LUGAR DE PRESTACIÓN
(Marzo a diciembre de 2020)



Fuente: IMSERSO, MoMo en el SAAD, 2021.

La desigual incidencia de la pandemia durante la crisis en España se ha reflejado con crudeza en la estadística del MoMo en el SAAD a través del indicador de exceso de mortalidad en las distintas comunidades autónomas. Así, Madrid registró un exceso del 86 por 100 en residencias y del 54 por 100 en la población que recibe apoyo en su domicilio. Castilla-La Mancha registró un exceso del 90 por 100 en la población con servicio residencial y 54,5 en el resto. En cambio algunas como La Rioja o Galicia han experimentado un golpe mucho menos duro en la población beneficiaria (gráfico III-100).

La pandemia ha sacado a la luz las deficiencias y ha agudizado los problemas estructurales del sistema, convirtiendo en urgente la toma de medidas y la movilización de recursos para situar a la atención a la dependencia en una posición más acorde con su objeto natural dentro del sistema de protección social en España. Y, por supuesto, para evitar que situaciones tan dramáticas como las vividas durante 2020 se repitan. En este sentido, cabe poner en valor el consenso de Gobierno, interlocutores sociales y comunidades autónomas con la aprobación en enero de 2021 del Plan de Choque en Dependencia 2021-2023 al que ya se ha hecho

*Plan de choque para
el SAAD*

referencia en esta Memoria³²⁶. Cabe destacar entre los ejes del acuerdo, el aumento de la financiación del SAAD por parte de la Administración General del Estado, que habrá de revertir en la reducción de las listas de espera y los tiempos de tramitación, la mejora de las condiciones laborales de las personas que desempeñan su trabajo en el SAAD, y la introducción de mejoras en los servicios y prestaciones del sistema, priorizando los servicios profesionales de calidad.

2.6. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La multidimensionalidad de las situaciones de desigualdad y exclusión social, que no se reducen a la vertiente de la situación económica de las personas o los hogares, requiere una visión más amplia de la protección social de la que proporcionan las políticas hasta aquí abordadas de forma aislada. La pandemia ha golpeado a la población que ya acumulaba más dificultades y, además, ha acentuado la incidencia de factores de riesgo de exclusión, vulnerabilidad o discriminación, como el origen, el sexo, la edad o la discapacidad entre otros.

Según la Fundación FOESSA, en 2018 casi la mitad de la población podía considerarse en situación de integración plena, prácticamente la misma proporción que en 2007. Sin embargo, la población en situación de exclusión severa, que acumula tantas dificultades y tan graves que se aleja extremadamente de la vida integrada, no dejó de aumentar durante los años de recuperación, de modo que con anterioridad a la pandemia representaban casi un 9 por 100 de la población (gráfico III-101).

Ante esta situación de partida no es de extrañar que, a pesar de las medidas adoptadas, especialmente durante la primera mitad del año y a falta de datos oficiales al respecto³²⁷, según el Monitor temporal de impacto del COVID en los servicios sociales³²⁸, estos se vieron claramente desbordados para hacer frente al aumento de las necesidades sociales y a las circunstancias de la pandemia que implicaron el cierre de los centros y la reanudación bajo las condiciones sanitarias del momento. Los primeros meses trajeron una reorganización total del trabajo que exigió un esfuerzo enorme al personal de trabajo social, cuya carga de trabajo fue desigual, reflejo de la fragmentación y desigualdades que sufren los servicios sociales en todo el territorio, de modo que en algunas comunidades autónomas se pudieron realizar nuevas contrataciones y en otras no.

*Los servicios sociales,
desbordados*

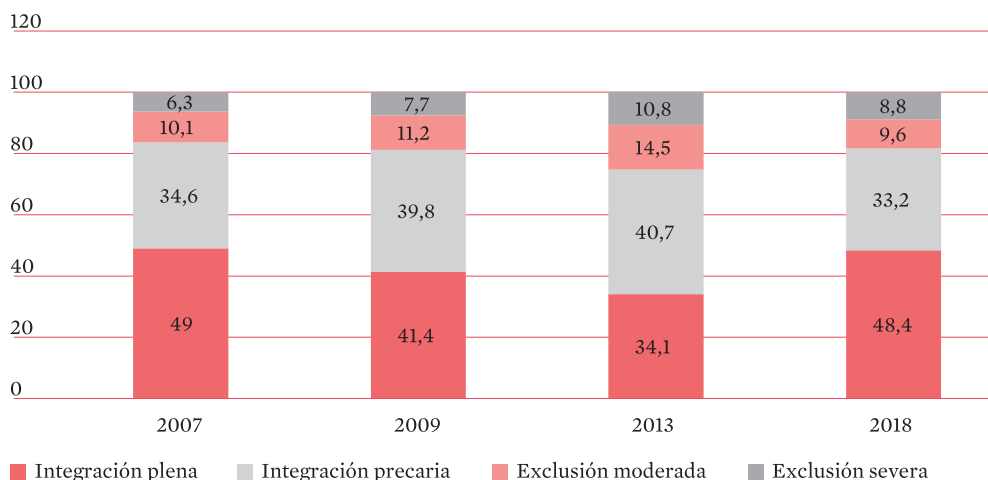
La situación ha implicado una focalización en la tramitación de prestaciones económicas, posponiendo o disminuyendo mucho las visitas de seguimiento a domicilio y tareas presenciales muy habituales en el trabajo de campo con las personas en riesgo de

326 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Social, *Acuerdo para la puesta en marcha del Plan de choque en dependencia en 2021*. Véase el apartado 2.1.2 del capítulo II de esta Memoria.

327 Los últimos datos de la Memoria del SIUSS se refieren a 2018 al igual que los del Plan Concertado de Servicios Sociales, que recogen solo una parte de las actuaciones.

328 INAP, Calzada, I. (coord), *Los servicios sociales ante la pandemia: retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad*, septiembre 2020.

GRÁFICO III-101. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVELES DE INTEGRACIÓN, 2007-2018



Nota: niveles de integración considerados por FOESSA a partir de los resultados de las sucesivas oleadas de su Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales (EINS).
Fuente: FOESSA.

exclusión (talleres de formación; grupos de apoyo; actividades de ocio para mayores y jóvenes; centros de día, etc.). Esto ha podido afectar a la calidad de los servicios, así como a la detección de casos especialmente vulnerables como los de violencia de género o violencia contra los menores. Además, la pandemia ha supuesto —como ya lo hizo la crisis económica— la irrupción de nuevos perfiles entre los demandantes de apoyo por parte de los servicios sociales, entre los que destacan principalmente las personas ocupadas en el sector servicios o con empleos en la economía sumergida que no acceden fácilmente a las ayudas institucionalizadas.

Las organizaciones del tercer sector de acción social, acusaron también un inusitado aumento de la demanda de solicitudes para la satisfacción de necesidades asistenciales

El aumento de la solidaridad no puede sustituir el reforzamiento de los servicios sociales

básicas, lo que supuso una concentración de su actividad en este tipo de actuaciones, en medio de las dificultades de llevarlas a cabo con las restricciones marcadas por el confinamiento y prescindiendo de una parte significativa de su voluntariado (personas mayores)³²⁹. Pero aunque el aumento de la acción voluntaria en el marco de la pandemia³³⁰ haya sido una de las manifestaciones de solidaridad más importantes de los últimos años, no cabe obviar, como ha puesto de relieve el CES en anteriores ocasiones³³¹, que el voluntariado y el tercer sector de acción social no pueden suplir

329 Véase Funcas, *Impacto social de la pandemia. Una evaluación preliminar*.

330 Véase Junta de Andalucía, *El impacto del COVID-19 en la acción voluntaria*.

331 Véase Dictamen CES 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado; Dictamen CES 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social, Informe CES 2/2017, *Políticas para*

el ejercicio de las funciones que el Estado tiene encomendadas en este ámbito de las políticas públicas, siendo necesario garantizar la calidad de los servicios a través de la profesionalidad de quienes intervienen en ellos.

El conjunto de medidas adoptadas con carácter extraordinario durante 2020 en respuesta a la grave situación social sobrevenida han alterado la continuidad de otros planes y políticas, como la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023³³², aprobada en 2019 o la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 acaparando el conjunto de la acción y los recursos. Así, durante 2020, las principales medidas extraordinarias en el ámbito de los servicios sociales se plasmaron en el refuerzo de la financiación del gasto autonómico y local, el primero mediante la aprobación de una dotación extraordinaria de 300 millones de euros para la financiación de prestaciones básicas de los servicios sociales de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas, si bien en su mayoría se dedicarán a atención a la asistencia domiciliaria a personas mayores y dependientes. Por otra parte, a nivel local se estableció que el superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2019 pudiera ser destinado a financiar gastos de servicios sociales vinculados a la crisis sanitaria hasta un máximo de otros 300 millones de euros.

Mantener la cohesión social en este escenario requerirá un fortalecimiento de los servicios sociales, que tuvieron de afrontar esta crisis con una debilidad endémica y sin haberse recuperado todavía de la anterior, así como de las políticas de inclusión social, igualdad de trato y no discriminación en todos los ámbitos. Resulta urgente, por tanto, la materialización de los compromisos contemplados en el PRTR (Componente 22): Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión. Por lo que respecta a los servicios sociales, se prevé que el apoyo público se centre en los colectivos más vulnerables así como reforzar la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración para encauzar las ayudas disponibles desplegando un nuevo mecanismo de garantía social que incorpore las diferentes prestaciones existentes en la actualidad. Entre las inversiones previstas (un total de 3.502,05 millones de euros, de los cuales 2.492 con carga al mecanismo de recuperación y resiliencia) se contempla, entre otras cuestiones, a un nuevo Plan de Modernización de los Servicios Sociales: transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia; el Plan España te protege contra la violencia machista y el incremento de la capacidad y eficiencia del sistema de acogida de solicitantes de asilo.

Nuevas perspectivas para los servicios sociales y las políticas de inclusión

combatir la pobreza en España y Dictamen CES 2/2018 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

332 Véase Plan operativo de desarrollo de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, 20 de septiembre de 2020.

2.6.1. Servicios sociales y políticas de inclusión social

El reforzamiento de los servicios sociales es ahora más importante que nunca, no solo para la gestión de las rentas mínimas de inserción a las que se hará referencia a continuación, sino para el acompañamiento social de carácter integral de todas las personas en riesgo de exclusión social tanto a través de su red de atención primaria como de los servicios especializados dirigidos a colectivos específicos de población.

Las rentas mínimas de las comunidades autónomas

Las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (RMI en adelante) han venido cumpliendo un papel fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social a pesar de sus limitaciones, especialmente durante la anterior crisis socioeconómica. Entre 2008 y 2015 las prestaciones autonómicas de renta mínima experimentaron un crecimiento considerable, disminuyendo ligeramente a partir de 2015, en consonancia con la nueva fase de crecimiento económico y creación de empleo, y repuntando en 2019, año que se caracterizó por la desaceleración de la economía (gráfico III-102). Esta fase de crecimiento más moderado se ha visto truncada de forma abrupta por el impacto del COVID-19 en la actividad y el empleo desde mediados de marzo de 2020. La crisis socioeconómica que vive España desde entonces habrá tenido su reflejo en la evolución de las RMI. A la espera de la publicación de la edición de 2020 del Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2020), cabe esperar un aumento de las prestaciones autonómicas de renta mínima, pero condicionado por el despliegue transitorio de nuevos dispositivos de garantía de renta y, especialmente, por la creación y puesta en marcha del ingreso mínimo vital (IMV en adelante).

El alcance del conjunto de programas autonómicos de renta mínima experimentó en 2019 un crecimiento anual del 2,6 por 100, rompiendo la tendencia de descenso de

*Repunte de personas
beneficiarias de RMI
en 2019*

años anteriores y llegando a las 697.124 personas perceptoras (297.183 titulares y 399.941 miembros dependientes).

La cuantía básica de las RMI alcanzó, en promedio, los 486 euros mensuales, lo que supuso un incremento anual del 5 por 100. Por su parte, la cuantía máxima media au-

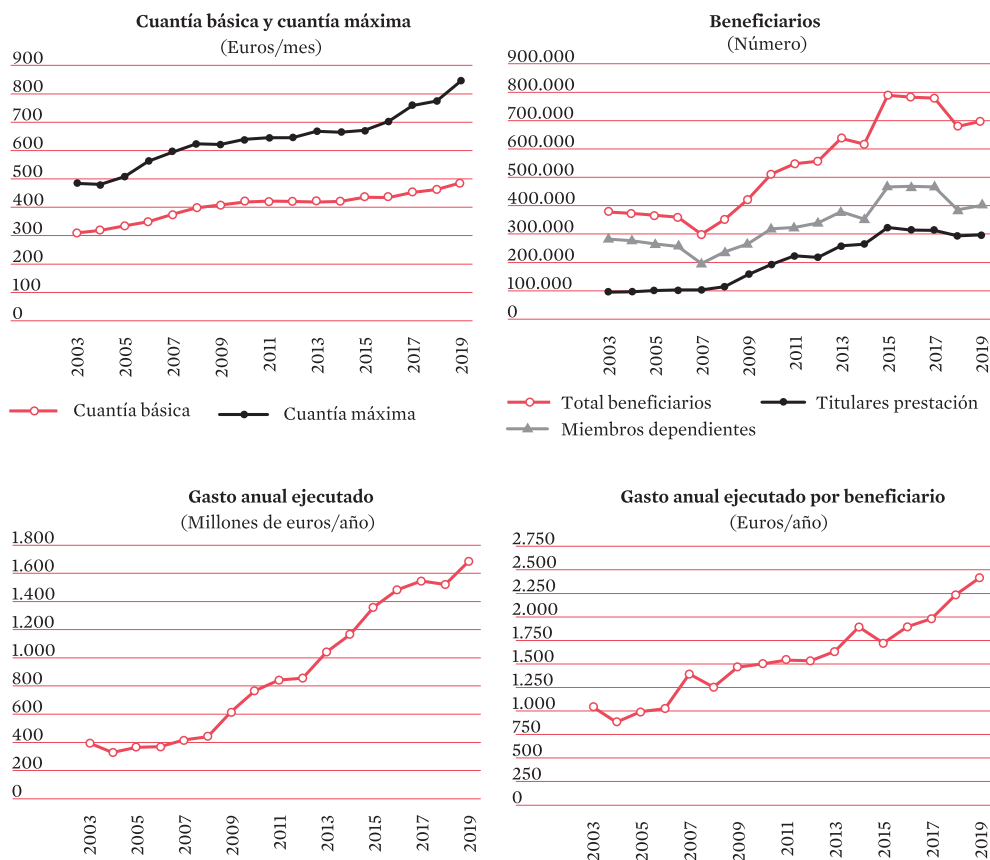
mentó en un 9,1 por 100 respecto a 2018, situándose en 844,7 euros mensuales. El gasto total ejecutado en RMI ascendió a 1.686 millones de euros en 2019 (incremento anual del 11 por 100 que contrasta con la reducción observada en 2018), aumentando asimismo el gasto ejecutado por beneficiario en un 8,1 por 100.

La visión global del conjunto de programas autonómicos esconde importantes disparidades territoriales. Todas las comunidades autónomas cuentan con algún programa

*Heterogeneidad
de programas*

de renta mínima dirigido a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. No obstante, la configuración de

GRÁFICO III-102. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN A NIVEL NACIONAL, 2003-2019



Notas: (1) Situación a 31 de diciembre (no aplicable a gasto anual). (2) Datos a nivel nacional (cuantía como promedio, personas beneficiarias y gasto como suma). (3) La cuantía básica es la que corresponde al hogar unipersonal.
Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2019*.

dichos programas difiere considerablemente a nivel territorial (al igual que su cobertura, adecuación y eficacia, como se verá más adelante).

En cuanto a la garantía de la prestación, las RMI se configuran como derecho subjetivo en la mayoría de las comunidades autónomas. A término de 2019 solo tres comunidades autónomas siguen condicionando la concesión de la prestación a la disponibilidad presupuestaria (Canarias, Castilla-La Mancha y Melilla).

Respecto a la duración de la prestación, siete comunidades autónomas garantizan la percepción de la prestación mientras se mantengan las condiciones de acceso (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, La Rioja y Comunidad Valenciana), estableciéndose plazos, normalmente prorrogables, en el resto de las comunidades autónomas. En diez de ellas hay un plazo inicial de 12 meses, prorrogable en la mayoría de los casos (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Ceuta, Extremadura, Galicia,

Melilla, Murcia y Navarra); en el País Vasco se establece una duración de 24 meses y en Castilla-La Mancha hay un plazo inicial de 6 meses renovables.

En lo que se refiere a la cuantía de la prestación, todos los programas autonómicos de renta mínima establecen una cuantía básica que se incrementa en función del tamaño del hogar (normalmente estableciendo una cuantía máxima). La mayoría de las comunidades autónomas vinculan la cuantía de la prestación a un indicador de referencia (los más habituales son el SMI y el IPREM³³³), siendo considerable el número de comunidades autónomas que regula la cuantía en sus leyes de presupuestos generales. En todo caso, las diferencias entre las cuantías son notables y van más allá de las que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida de cada territorio³³⁴.

Al margen de los incrementos de la cuantía según el tamaño del hogar, solo nueve comunidades autónomas contemplan complementos o prestaciones adicionales. Relacionados con la composición del hogar se observan los siguientes complementos: por monoparentalidad (Andalucía, País Vasco), por discapacidad (Andalucía, Asturias), por dependencia (Asturias) y por edad del titular (Asturias). Vinculados a la vivienda se encuentran estos otros: complemento por gastos de alojamiento (Aragón), por alquiler (Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana), por hipoteca (Comunidad Valenciana), bonificación de los suministros de agua, luz y gas (Madrid y Comunidad Valenciana), así como el cupo específico en el proceso de adjudicación de vivienda social (Madrid). También los hay concernientes a servicios educativos: complemento por menor escolarizado (Murcia), bonificaciones (Madrid) o exenciones (Castilla-La Mancha) de tasas de estudios de enseñanzas no universitarias durante la edad escolar obligatoria, exención del pago de servicios escolares de transporte, residencia y comedor (Castilla-La Mancha). Otros están relacionados con la asistencia sanitaria: complemento por gastos de enfermedad (Aragón), exención del copago farmacéutico (Madrid).

Las condiciones para acceder a las RMI varían considerablemente entre comunidades autónomas. En todos los casos existe el requisito de vulnerabilidad económica, pero hay grandes diferencias en cuanto a los recursos económicos del hogar que se consideran computables (tanto en la prueba de rentas como, en caso de existir, en la prueba de patrimonio). A este respecto solo se puede señalar un punto de acercamiento: no computar las prestaciones sociales de carácter finalista (como prestaciones o ayudas para discapacidad y dependencia, becas o ayudas al estudio, ayudas económicas de emergencia social, prestaciones por hijo a cargo, y otras). Por otro lado, pero relacionado con el requisito de vulnerabilidad económica, está la variabilidad encontrada en la definición de unidad de convivencia, tanto en el periodo de convivencia previa exigido (o de vida independiente en el caso de hogares unipersonales) como en la consideración de los vínculos de parentesco. A pesar de las diferencias, como pauta

333 Cataluña utiliza un indicador propio y Navarra el IPC.

334 AIReF, *Los programas de rentas mínimas en España*, 2019, pág. 85.

general se observa que la mayor parte de las comunidades autónomas exige de 6 a 12 meses de convivencia previa cuando no se trata de unidades unipersonales (contemplando las excepciones habituales). En cuanto a los vínculos de parentesco, muchas tienen en consideración hasta el segundo grado, pero la disparidad es grande y se suelen establecer diferencias entre los vínculos de afinidad y los de consanguinidad.

Respecto a la edad mínima para acceder a la prestación, el rango considerado por los distintos programas autonómicos oscila entre los 18 y los 26 años. En doce comunidades autónomas se establece la edad mínima en 25 años; cuatro comunidades autónomas la fijan en 23 años (Cantabria, Cataluña, País Vasco y La Rioja), dos en 18 años (Aragón y Navarra) y una en 26 años (Melilla). En prácticamente todas las comunidades autónomas se contemplan excepciones para los casos de orfandad absoluta, de menores a cargo, de personas con discapacidad, de víctimas de violencia de género, de ex tutelados del sistema de protección de menores y de solicitantes de asilo.

Prácticamente todos los programas autonómicos incluyen el requisito de residencia legal en España³³⁵, siendo minoría los que exigen un periodo previo en este sentido. En cuanto a la residencia efectiva, el periodo requerido de empadronamiento oscila principalmente entre los 12 y los 24 meses (con excepciones).

En materia de inclusión activa los desarrollos, de haberlos, son dispares. En algunas comunidades autónomas se condiciona la percepción de la prestación a la participación en itinerarios personalizados de inclusión sociolaboral; en otras se establecen complementos o tramos diferenciados para los perceptores con perfiles de empleabilidad; y las hay que no incluyen en el programa condiciones o incentivos en esta materia.

En los últimos años la mayoría de las comunidades autónomas han introducido modificaciones en sus correspondientes programas de renta mínima con el propósito de mejorar su cobertura y eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las principales líneas de reforma desde 2015 han consistido en: (a) mejorar la garantía de acceso a la prestación; (b) moderar, reducir o eliminar las condicionalidades de la prestación; y (c) establecer e incentivar la complementariedad de la prestación con los ingresos del trabajo³³⁶. Sin menoscabo del avance que han supuesto, estas reformas no han sido suficientes para dar respuesta a las necesidades del sistema de garantía de ingresos mínimos, ampliado desde mediados de 2020 con la creación e implementación del IMV³³⁷.

*Disparidades
de cobertura, adecuación
y eficacia*

335 En siete comunidades autónomas no se exige la residencia legal, pero en tres de ellas se incluye el requisito de estar inscrito como demandante de empleo, para lo cual se requiere tener regularizada la situación de residencia.

336 Arriba González de Durana, A. y Aguilar Hendrickson, M.: «El espacio de concurrencia territorial de las rentas mínimas de inserción», en Moreno-Fuentes, F. J. y del Pino, E. (eds.), *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital*, CEPC, Madrid, 2020, págs. 245-246.

337 Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Para más información véase el apartado 2.2.4 de este capítulo.

La cobertura de las RMI sigue siendo escasa en la mayoría de las comunidades autónomas. A nivel nacional, solo el 20 por 100 de las personas beneficiarias en potencia (con arreglo a los criterios de acceso autonómicos) recibían prestaciones autonómicas de renta mínima en 2018, siendo elevada la disparidad territorial³³⁸. En 2019 no se observan avances en este sentido. Tomando como indicador de estimación de demanda potencial a la población del primer decil de renta de cada comunidad autónoma (distribución de la renta a nivel nacional), se obtiene una cobertura promedio del 25,6 por 100, con dos comunidades autónomas que presentan porcentajes superiores al 90 por 100 (Navarra y País Vasco) y una mayoría de comunidades autónomas con porcentajes inferiores al 20 por 100 (gráfico III-103). Relacionado con el tema de la cobertura está el de la portabilidad de las prestaciones entre comunidades autónomas, que sigue sin resolverse. Además, al término de 2019, todavía hay tres comunidades autónomas que siguen supeditando el acceso de la prestación a la disponibilidad de recursos presupuestarios.

También se observan importantes disfunciones en la adecuación de las cuantías a las necesidades de consumo de las respectivas comunidades autónomas. La más preocupante es la que atañe a aquellas donde la cuantía básica de la prestación se sitúa por debajo y a distancia del umbral autonómico de pobreza severa que define la ECV para el hogar unipersonal.

En consonancia con su nivel de cobertura y suficiencia, las RMI tienen un impacto limitado en la reducción de la brecha del riesgo de pobreza a nivel nacional (1,5 puntos porcentuales en 2018), existiendo grandes diferencias entre comunidades autónomas (impacto nulo en la mitad de las comunidades autónomas y, por el contrario, muy significativo en otras como Navarra y País Vasco)³³⁹.

La regulación del IMV establece la complementariedad de las RMI³⁴⁰. La incertidumbre persiste en estos momentos en torno a cómo se articulará en la práctica el encaje entre am-

La complementariedad de las RMI con el ingreso mínimo vital

bas prestaciones. Atendiendo a las cuantías, el IMV supone una mejora para la mayoría de las comunidades autónomas, aunque en parte de ellas dicha mejora resultaría insuficiente para una correcta adecuación a las necesidades de su territorio. En otras comunidades autónomas, la minoría, la cuantía de la RMI es más elevada que la del IMV, de manera que este no permitiría mantener el nivel de ingresos de los actuales perceptores de renta mínima (gráfico III-104).

Desde el 21 de julio está en funcionamiento un protocolo de intercambio de información entre el INSS y las comunidades autónomas, de manera que semanalmente estas reciben los datos de los nuevos expedientes resueltos del IMV. El objetivo de este protocolo es facilitar a las comunidades autónomas la adaptación de sus respectivos

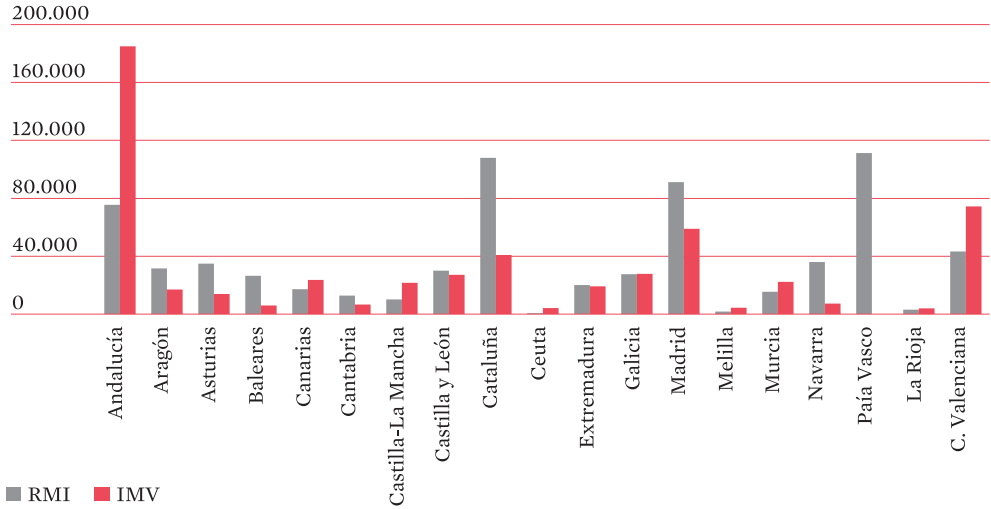
338 Comisión Europea, SWD(2020) 508 final, Bruselas, 26/02/2020, pág. 81.

339 Comisión Europea, SWD(2020) 508 final, *op. cit.*, pág. 117.

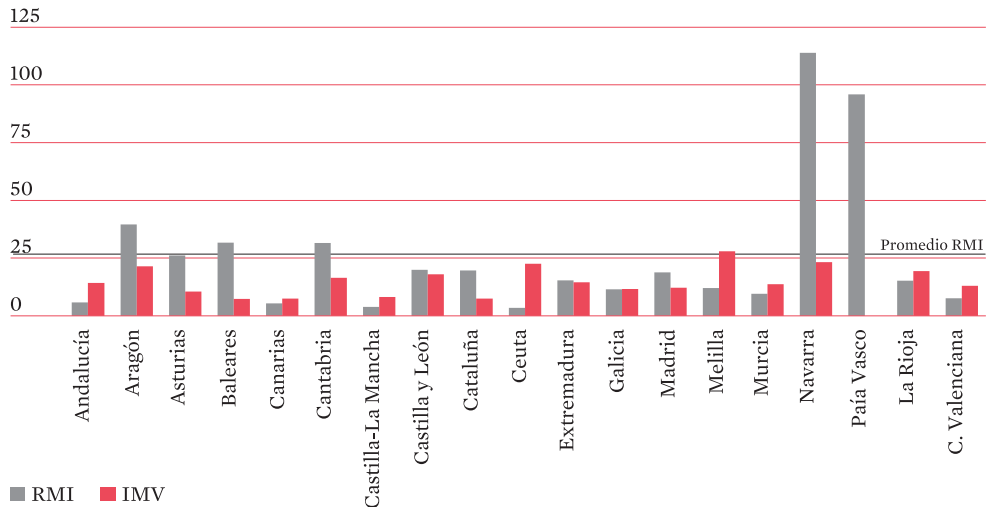
340 Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Para más información véase el apartado 2.2.4 de este capítulo.

GRÁFICO III-103. COBERTURA A NIVEL AUTONÓMICO DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2019 Y DEL IMV
(Marzo 2021)

Personas beneficiarias
(Número)



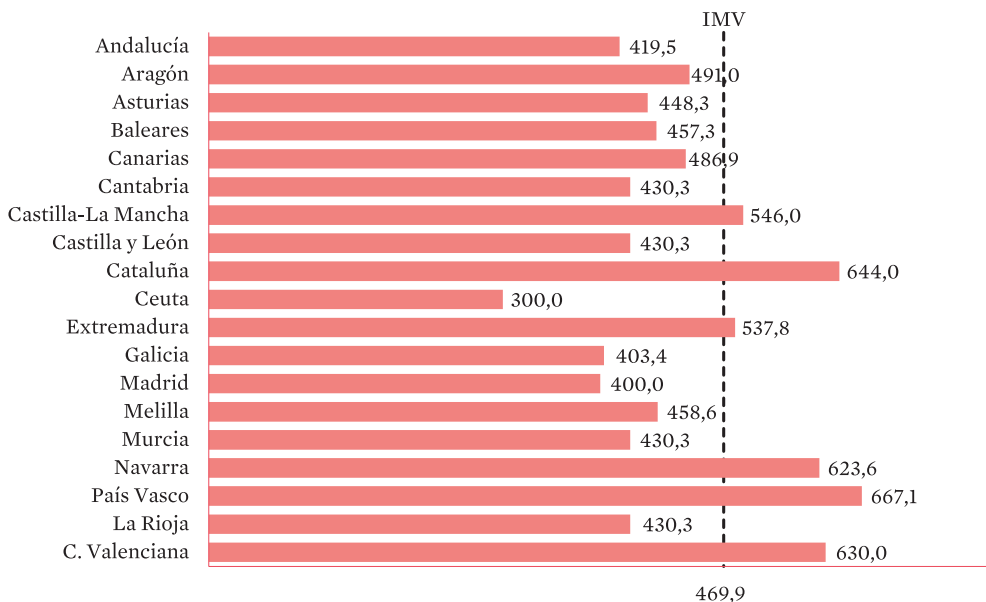
Personas beneficiarias respecto a la población del primer decil de renta
(Porcentaje)



Fuentes y notas: *Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2019* del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2020 (beneficiarios de RMI a 31 de diciembre de 2019); Datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (beneficiarios del IMV en la nómina de marzo de 2021; sin datos en País Vasco. Aragón y Navarra han hecho uso de la pasarela de reconocimiento en bloque de personas beneficiarias); *Encuesta de Condiciones de Vida 2019* del INE (porcentaje de población del primer decil de renta, definido a nivel nacional, en cada CCAA); *Cifras de Población* del INE (población a 1 de enero de 2020).

GRÁFICO III-104. CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN (2019) Y DEL IMV (2021)

Cuantía básica mensual (euros)



Notas: la cuantía básica es la que corresponde al hogar unipersonal. Cuantía básica de las RMI según situación a 31 de diciembre de 2019. Fuentes: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción*; Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; y Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social (BOE, 31/03/2021).

programas de renta mínima. La intención del Gobierno es que las comunidades autónomas complementen la renta garantizada por el IMV, ya sea para adaptarla a los niveles de precios de su territorio o para establecer complementos (de vivienda, por ejemplo). En todo caso, es competencia exclusiva de las comunidades autónomas decidir cómo modulan sus respectivas políticas de renta mínima. Algunas comunidades autónomas ya están empezando a ver rebajada su presión en términos económicos por el traspaso hacia el IMV, pero por el momento no parece que ello esté revirtiendo en más recursos para aumentar la cobertura de los ingresos mínimos (o para desarrollar la inclusión activa).

En resumen, los programas autonómicos de renta mínima difieren en su configuración y diseño, tanto entre ellos como respecto al IMV. Entre los elementos de colisión con el IMV se pueden señalar: la definición de unidad de convivencia, los recursos computables y los umbrales establecidos en la definición de vulnerabilidad económica, la edad mínima para el acceso o la exigencia de residencia legal, entre otros. Así, salvo que se produzcan cambios sustanciales que afecten a la población elegible, se podrán dar las siguientes casuísticas: acceso a IMV y RMI, acceso a IMV pero no a RMI, acceso a RMI pero no a IMV, sin acceso ni a IMV ni a RMI. Las simulaciones que permite la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) al respecto muestran que: (a) el IMV supondrá

un incremento de cobertura importante en casi todas las comunidades autónomas para las situaciones de pobreza severa; (b) en bastantes comunidades autónomas habrá un pequeño colectivo que seguirá necesitando las RMI por no tener acceso al IMV; y (c) salvo en Navarra y el País Vasco, seguirá habiendo un colectivo considerable de personas en situación de pobreza severa sin posibilidad de acceso ni al IMV ni a las RMI.

El impacto de la pandemia en la infancia y la juventud más vulnerable

Aunque la enfermedad COVID 19 ha afectado predominantemente a la población de mayor edad, la infancia y la juventud³⁴¹ han padecido con dureza el impacto social de la misma y de las medidas adoptadas para combatirla. La dura experiencia del confinamiento y la obligatoriedad de la distancia social en etapas de la vida en que un normal desarrollo requiere justamente lo contrario marcará las vidas de una generación³⁴². A ello habría que añadir el perjuicio para toda la sociedad que acarrea el posible aumento del fracaso escolar, que se concentra en el alumnado en situación social y económica más desfavorecida y que hacen más necesario que nunca seguir invirtiendo en los programas de compensación y refuerzo educativo.

En el terreno de las condiciones socioeconómicas, como ya se vio en el apartado 1, ya con anterioridad a la pandemia España se encontraba entre los países de la Unión Europea con mayores niveles de vulnerabilidad: el 30,1 por 100 de la población menor de 16 años se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión social en 2019³⁴³. En concreto, el 27,1 por 100 de los menores de 16 años se encontraba en riesgo de pobreza relativa de ingresos y el 6,1 por 100 en situación de carencia material severa. En consonancia, según los últimos datos, un 6,3 por 100 de la población menor de 18 años fue usuaria del sistema público de servicios sociales (más de 520.000 usuarios), con un peso del 15,8 por 100 en el conjunto de personas atendidas durante 2018. Es más, el 25,6 por 100 de las intervenciones llevadas a cabo desde los servicios sociales se realizaron en unidades familiares con necesidad de atención de algún menor (casi 1,3 millones de intervenciones); el 42,9 por 100 de los recursos aplicados en dichas intervenciones fueron recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia³⁴⁴.

Tras la llegada de la pandemia, en 2020 las actuaciones de desarrollo de la Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza infantil en el área de apoyo a los/as menores y sus familias, han priorizado el apoyo y la atención a las familias en situación de vulnerabilidad, a los menores extranjeros no acompañados y a los jóvenes ex tutelados/as, poniendo también el acento en garantizar los derechos de alimentación de los niños,

341 Véase Informe del CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

342 UNICEF España, «Impacto de la crisis por COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables. Reimaginar la reconstrucción en clave de derechos de infancia», septiembre 2020.

343 Indicador europeo AROPE (Encuesta de Condiciones de Vida 2019, INE).

344 *Memoria del Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales 2018* (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030): intervenciones que han estado abiertas durante 2018.

niñas y adolescentes³⁴⁵. También se han impulsado iniciativas de parentalidad positiva, como factor protector clave en la salud y bienestar emocional de niños y niñas de 0 a 3 años, así como de la prevención del consumo de drogas.

En los Presupuestos Generales del Estado para 2021 se incrementa en un 58,9 por 100 la dotación para protección a la familia, atención a la pobreza infantil y prestación de servicios sociales (actuación dotada con 159 millones de euros).

El sistema público de protección a la infancia atendió más de 34.000 nuevas altas durante 2019, alcanzando a 31 de diciembre a más de 50.000 menores de edad bajo alguna medida de protección³⁴⁶; el 66 por 100 estaba bajo tutela, el 12 por 100 bajo guarda y el 22 por 100 a la espera de dictarse una medida. Los menores extranjeros no acompañados bajo protección, más de 11.000 a término de 2019, aumentaron un 18,6 por 100 respecto al año anterior, crecimiento que contrasta con el 0,6 por 100 observado para el conjunto. Este colectivo destaca, asimismo, por el predominio del acogimiento residencial, que representa más del 99 por 100 de las medidas adoptadas, frente al acogimiento familiar preconizado como prioritario por la legislación de protección del menor.³⁴⁷

Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 contemplan, a diferencia de años anteriores, una dotación de 28 millones de euros para complementar los recursos de los que disponen las entidades públicas de protección de menores de las comunidades y ciudades autónomas para atender a los menores extranjeros no acompañados. A ello se suma una dotación de 80 millones de euros, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para la modernización de infraestructuras y mejora de los modelos de protección residencial y acogimiento familiar especializado de niños, niñas y adolescentes, en especial menores emigrantes no acompañados o menores con necesidades especiales.

La población menor de edad víctima de delitos penales relacionados con la violencia aumentó un 4,5 por 100 en 2019, siendo superior el incremento de menores con condición de víctima en delitos penales relacionados con la libertad sexual, que creció un 9,6 por 100 en 2019. En conjunto, 12.700 menores fueron víctimas de dichas infracciones penales en 2019, formando parte la persona agresora de su entorno familiar más cercano en la mayoría

El sistema público de protección a la infancia acogió a 50.000 menores en 2019

Nuevo marco de protección contra la violencia ejercida contra la infancia

345 El Gobierno aportó un crédito extraordinario de 25 millones de euros de recursos específicos a las comunidades autónomas para garantizar este derecho tras el cierre de las escuelas.

346 Medidas de protección establecidas en el Código Civil y en la Ley Orgánica de Protección jurídica del menor.

347 *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia*, boletín núm. 21, datos de 2019 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

de los casos³⁴⁸. Durante 2020, coincidiendo con la fase de confinamiento y el aumento de la exposición de los menores a los medios digitales, la Unidad de Protección del Menor de la Policía Nacional registró un aumento exponencial de víctimas de violencia y de agresores en las redes. Supondrá un importante avance largamente esperado, en este sentido, la aprobación de la Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia³⁴⁹. Los cambios más importantes que conllevará esta Ley Orgánica (y sobre los que el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse en febrero de 2019³⁵⁰) permitirán una protección mejorada, extendida a todos los ámbitos donde los menores desarrollan su vida y que se proyecten sobre todas las fases decisivas en la lucha contra la violencia (prevención, detección temprana, atención inmediata y recuperación).

Impacto de la pandemia en la situación de las personas con discapacidad

La pandemia ha agravado la desfavorable situación de las personas con discapacidad, un 7,5 por 100 de las cuales acusaba situaciones de privación material severa, duplicando la incidencia de conjunto, mientras que el 46,1 por 100 carecía de capacidad para afrontar gastos imprevistos. No parecen suficientes, por tanto, los dispositivos generales y específicos de la protección social ni las medidas específicas contempladas en estrategias generales como el Plan Estatal de vivienda 2018-2021 o la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, mientras las dificultades de acceso al empleo de las personas con discapacidad empeoran aún más en el actual contexto.

Al margen de la precariedad material, el confinamiento produjo situaciones perturbadoras para las personas con autismo y las personas con discapacidad psicosocial, además de la interrupción de recursos de rehabilitación esenciales en la autonomía de estos colectivos. Aún es pronto para conocer el impacto de la pandemia en el conjunto de las personas con discapacidad³⁵¹ aunque algunos estudios³⁵² ya apuntan a que se han puesto de manifiesto importantes problemas en la atención a la personas con discapacidad en situaciones excepcionales, que incluyen aspectos de la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁵³, como carencias de accesibilidad en las comunicaciones oficiales sobre las medidas de

348 Ministerio del Interior, *Portal estadístico de criminalidad*.

349 El 21 de mayo de 2021 el Pleno del Congreso aprobó la Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia,

350 Dictamen CES 1/2019, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

351 La Dirección General de Políticas de Discapacidad del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de España ha puesto en marcha una investigación sobre el impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas en las personas con discapacidad.

352 CERMI, *El impacto de la pandemia del coronavirus en los derechos humanos de las personas con discapacidad*, mayo de 2020.

353 Dictamen CES 10/2010, sobre Anteproyecto de Ley de Adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

protección frente al virus así como dificultades de acceso a tratamiento. La elevada institucionalización de una parte importante del colectivo hizo que se viera muy afectado por la infección, al igual que los profesionales del sector, mientras los estudiantes con discapacidad no tuvieron las medidas de apoyo educativo específicas que requiere su situación, entre otras importantes debilidades de la respuesta a la pandemia hacia estas personas especialmente vulnerables.

Inmigración, COVID-19 y vulnerabilidad social

En los últimos treinta y cinco años, la inmigración ha dado lugar a una importante metamorfosis en el panorama social de España que, ganando en diversidad de orígenes, se equiparaba en este aspecto de su composición a otras sociedades europeas de más larga tradición como país de destino³⁵⁴. En 2019, el año inmediatamente anterior a la pandemia, el elevado flujo de llegadas a España (750.000) alcanzó su máximo histórico, al igual que el saldo migratorio neto, dado el mínimo marcado por los flujos de emigración hacia el extranjero. Esta progresión se truncó con la llegada de la pandemia y las restricciones a la movilidad establecidas, de modo que el volumen de personas procedentes del extranjero que establecieron su residencia en nuestro país en el primer semestre de 2020 (245.301) se redujo un 30 por 100 con respecto al mismo periodo de 2019³⁵⁵. El volumen de residentes de nacionalidad extranjera registrado el primer semestre de 2020 ascendía en total a 5,3 millones de personas (11,2 por 100 de la población) mientras que las personas de nacionalidad española nacidas en el extranjero (en su mayor parte resultado de procesos de naturalización) sumaban 2,3 millones, de modo que al menos el 16 por 100 de la población era de origen migratorio.

Si bien la inmensa mayoría de las personas migrantes en España presentan un elevado grado de arraigo, discurriendo razonablemente bien la convivencia y la integración social en comparación con otros países europeos³⁵⁶, por término general arrojan valores considerablemente peores a los de las personas autóctonas en indicadores clave de condiciones de vida, inserción sociolaboral y educativa. En 2018, el 54 por 100 de la población extranjera extracomunitaria se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión social (ECV-2019) de lo que cabría esperar una elevada frecuencia de utilización de los servicios sociales. Sin embargo, en ese año suponían el 16,5 por 100 de las personas usuarias y solo fueron destinatarios de en torno al 6 por 100 de las intervenciones.

La pandemia ha golpeado de forma particularmente dura a las personas migrantes, como se ha visto a lo largo de este capítulo. Por una parte, su exposición al virus ha sido

354 Véase Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

355 INE, Cifras de Población (CP) a 1 de julio de 2020. Estadística de Migraciones (EM). Primer semestre de 2020, Datos provisionales a 21/01/2021.

356 CIDOB, Índice MIPEX de integración social de los inmigrantes así como OCDE. (2018). *Settling In 2018. Main Indicators of Immigrant Integration. Monitoring of selected Zaragoza indicators for third-country nationals living in the European Union*.

superior al ser mayor su concentración en sectores «no teletabajables» y con un elevado grado de interacción social (construcción, hostelería, cuidados personales, reparto a domicilio, etc). También hay más frecuencia de situaciones de precariedad residencial (viviendas compartidas, escasez de espacio y de posibilidades de ventilación) que favorecen el contagio. El bajo nivel de ingresos o su, en ocasiones, carácter irregular, la escasez de ahorros y la frecuente ausencia de redes de apoyo familiar agudizaron las consecuencias en muchos hogares migrantes de la paralización de la actividad económica y la supresión o reducción de sus rentas. Como consecuencia, ha aumentado el volumen de población migrante en situación de necesidad social apremiante que, en muchas ocasiones, encuentran serios obstáculos para el acceso a las ayudas sociales. A ello se añade, como alertan diversas ONG³⁵⁷, el riesgo de que la crisis derivada del coronavirus incremente el volumen de personas inmigrantes en situación irregular en España, entre rechazos de peticiones de protección internacional y situaciones de irregularidad sobrevenida por pérdida de empleo, lo que tendría consecuencias especialmente graves en el caso de los numerosos niños y niñas afectados.

Entre las situaciones más graves, destaca la de las personas solicitantes de protección internacional. La pandemia se ha superpuesto a las situaciones de conflicto y calamidad social preexistentes en el mundo que dan origen a las migraciones forzadas pero no ha conseguido contener la necesidad de huir de ellas. España ha sido tradicionalmente un país con bajo nivel de solicitudes, alta proporción de denegaciones, dilaciones en el proceso e insuficiencia de recursos vinculados al Sistema Nacional de Asilo y Refugio. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo y de la protección subsidiaria sigue sin contar con un Reglamento de desarrollo, dificultando así su aplicación en numerosos aspectos.

En 2020³⁵⁸, como consecuencia del cierre de fronteras, el volumen de solicitudes de asilo cayó un 25 por 100 hasta las 88.000, mientras que el porcentaje de resoluciones favorables se mantuvo en el 5 por 100, muy por debajo de la media europea (33 por 100). Se ha agilizado la resolución de este tipo expedientes que habitualmente se demoraban en exceso, habiéndose reducido en más de un 20 por 100 los pendientes por resolver. El 53 por 100 de los solicitantes de asilo eran hombres y el 47 por 100 mujeres, mientras los menores de edad representaron cerca de un 18 por 100 de los solicitantes. La mitad tenían una edad comprendida entre los 18 y los 34 años y solo el 1,6 por 100 más de 65 años.

COVID-19 y brecha de origen: el doble impacto en la población de origen migrante

La situación de los solicitantes de protección internacional, agravada

357 G. Fanjul, I. Gálvez y J. Zuppiroli, *Creecer sin papeles en España*. Save the Children y F. Porcausa, 2001.

358 CEAR, «Más que cifras», 2021. España sigue exigiendo visado de tránsito a personas que huyen de Siria, Yemen o Palestina, entre otros, lugares donde se viven conflictos armados desde hace años.

El permiso por razones humanitarias se concedió a más de 40.000 personas, principalmente de origen venezolano, con alguna excepción a personas procedentes de Ucrania, Colombia o Perú. Las 5 primeras nacionalidades en solicitudes de asilo son latinoamericanas, con Venezuela y Colombia como países destacados, orígenes muy diferentes a los de otros países de la Unión Europea. Por su parte, el número de personas reasentadas por nuestro país fue de 363, frente al compromiso de 1.200 para ese periodo, siendo el reasentamiento la única vía segura habilitada en estos momentos. Además, apenas el 3 por 100 de las solicitudes se han presentado en puestos fronterizos, Centros de Internamiento Extranjero (CIE), y a través de extensiones familiares en Embajadas.

Atención especial merece la situación de emergencia humanitaria creada en las Islas Canarias, meta de las llegadas por la ruta Atlántica que este año superaron las 23.000,

Las limitaciones del actual sistema de acogida

que dieron lugar a menos de 4.000 peticiones de asilo.

Como puso de manifiesto el Defensor del Pueblo³⁵⁹, la situación vivida en el puerto de Arguineguín demostró las limitaciones del actual sistema de acogida para dar

respuesta a las diferentes situaciones a las que son de aplicación procedimientos distintos³⁶⁰. Junto a las recomendaciones de carácter más general —sobre todo, la carencia de una política migratoria de Estado que contemple el fenómeno en su totalidad o la insuficiente coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia— la institución ponía de relieve la inadecuación de las infraestructuras para la recepción en costas (CATES); la escasez de personal capacitado; las insuficiencias en la gestión de los procedimientos; las inapropiadas instalaciones y la gestión de los centros de internamiento de extranjeros (CIE) y la escasez de centros para la acogida humanitaria de personas vulnerables. El Defensor del Pueblo recomendaba solventar estas carencias, junto con otras medidas en el plano de la política internacional (acuerdos con la Unión Europea en materia de inmigración y acuerdos bilaterales con países de origen) así como de coordinación y solidaridad entre comunidades autónomas. En el plano de las políticas de inclusión, reviste particular interés la recomendación acerca de la necesidad de establecer medidas para evitar que se genere xenofobia en la población de las localidades con mayor presión de llegadas, adoptando las decisiones extraordinarias necesarias para que no se vean afectados sus servicios sociales, sanitarios e instalaciones.

2.6.2. Género, igualdad y corresponsabilidad: impacto del COVID

Tal y como se desprende del análisis abordado a lo largo de esta Memoria, y como alertan diferentes instituciones, la pandemia puede dar lugar a un retroceso en los logros

359 Defensor del Pueblo, «La migración en Canarias», Madrid 2021.

360 Migrantes irregulares, personas necesitadas de acogida humanitaria, de protección internacional, que son objeto de trata o menores no acompañados.

alcanzados en los últimos años en la igualdad en perspectiva de género en casi todas sus dimensiones³⁶¹. Por un lado, el empleo femenino se está viendo más afectado que en la crisis económica de 2008. Por otro lado, la necesidad de mantener la distancia social ha limitado el uso que las personas pueden hacer de recursos de conciliación (bien sean formales o informales, como las ayudas familiares), lo que en la mayoría de los casos supone una sobrecarga de las mujeres, como se verá más adelante. Por último, pero no menos importante, el confinamiento domiciliario obligó a muchas mujeres maltratadas a convivir 24 horas al día con sus agresores, sin posibilidad de interponer denuncia³⁶² y en un contexto social, además, anómalo y desconocido.

Por ello, durante el primer semestre del año 2020, el teléfono de atención a las víctimas 016, como principal cauce institucional de petición de ayuda, aumentó el volumen de llamadas pertinentes recibidas en un 27,5 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior³⁶³. La evolución ha sido positiva sin embargo en cuanto al número de mujeres asesinadas a manos de la pareja o expareja, que, con 45 muertes³⁶⁴, ha sido el más bajo desde que existen registros sistemáticos, es decir, de las últimas dos décadas. Conviene en todo caso recordar que si bien esta forma de crimen es una de las manifestaciones más graves de la tradicional dominación de los hombres sobre las mujeres, no es la única manifestación de la violencia contra estas. A finales de 2020 este Consejo dictaminó un anteproyecto de ley³⁶⁵ que trata de ampliar la protección de las mujeres frente a la violencia ejercida fuera de la pareja, contribuyendo con ello a la ampliación y actualización del concepto de violencia de género, en la línea de diversos mandatos nacionales e internacionales³⁶⁶.

El confinamiento impuesto a partir de marzo de 2020 y el cierre de los colegios obligó a las personas trabajadoras con hijas e hijos en edad escolar a compatibilizar el trabajo (presencial o a distancia) con el cuidado y el acompañamiento escolar. Algunas investigaciones³⁶⁷ ya han dado cuenta de la sobrecarga que esto ha supuesto para las familias, y de cómo lo insólito de la situación no ha servido para introducir una ruptura total con la división

*Confinamiento,
corresponsabilidad y
conflicto familia-trabajo*

361 Comisión Europea, *2021 Report on gender equality in the EU*.

362 El número de denuncias totales del año fue un 10 por 100 menor que las interpuestas en 2019. Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, *La violencia de género en 10 indicadores. Año 2020*.

363 Hasta alcanzar las 50.239 llamadas. Delegación del Gobierno contra la violencia de género, Ministerio de igualdad, *Principales datos sobre violencia de género*, julio 2020.

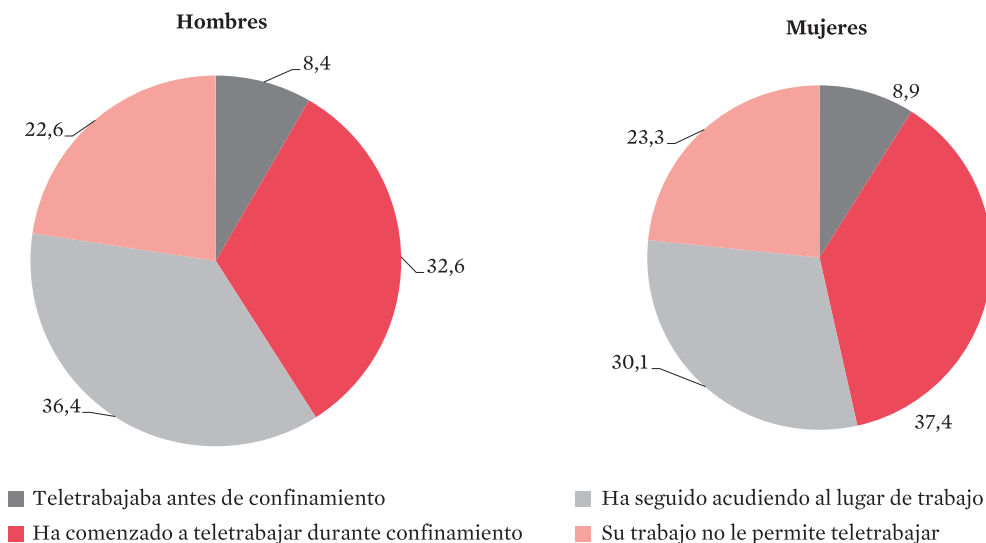
364 Instituto de las Mujeres, Estadísticas.

365 Véase Dictamen CES 4/2020, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual.

366 Como el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de 11 de mayo de 2011, o Convenio de Estambul.

367 Para España, véase M. Seiz, «Equality in Confinement: Nonnormative Divisions of Labor in Spanish Dual-Earner Families During the COVID-19 Lockdown», *Feminist Economics* (versión en línea), 2020 y L. Farré, Y. Fawaz, L. González y J. Graves. «How the COVID-19 lockdown affected gender inequality in paid and unpaid work in Spain», *IZA Discussion Paper*, 13434, 2020.

GRÁFICO III-105. MODALIDAD DE TRABAJO DESDE EL INICIO DE LA PANDEMIA
(En porcentajes)



Fuente: Estudio 3298 del Centro de Investigaciones Sociológicas. Muestra: personas ocupadas que conviven en pareja con hijos (n=768).

tradicional del trabajo en el seno de las mismas. Si bien tanto hombres como mujeres han incrementado el tiempo dedicado a trabajo doméstico, las mujeres han seguido asumiendo una mayor carga desde el inicio de la pandemia. Además, las mujeres se han incorporado en mayor medida al teletrabajo desde marzo de 2020.

Trabajar desde casa puede implicar el riesgo de que las fronteras entre la vida personal y el trabajo se vuelvan difusas, dando lugar a potenciales conflictos entre ambos ámbitos. Las mujeres teletrabajadoras con hijos han experimentado más conflicto en las dos direcciones que los hombres en la misma situación³⁶⁸ tras el decreto del estado de alarma en marzo de 2020, siendo la brecha especialmente marcada en cuanto a las dificultades de concentración que producen las responsabilidades familiares y el cansancio tras la jornada laboral (gráfico III-106). A pesar de esto, un ligeramente mayor porcentaje de madres que de padres querría teletrabajar cuando finalice la pandemia (67,2 vs. 63,4), brecha que se cierra sin embargo para el conjunto de la población trabajadora. La previsión de que el uso del teletrabajo irá en aumento en los próximos años ha llevado a la regulación del mismo a través de Real Decreto-ley³⁶⁹, que fue dictaminado por el CES³⁷⁰.

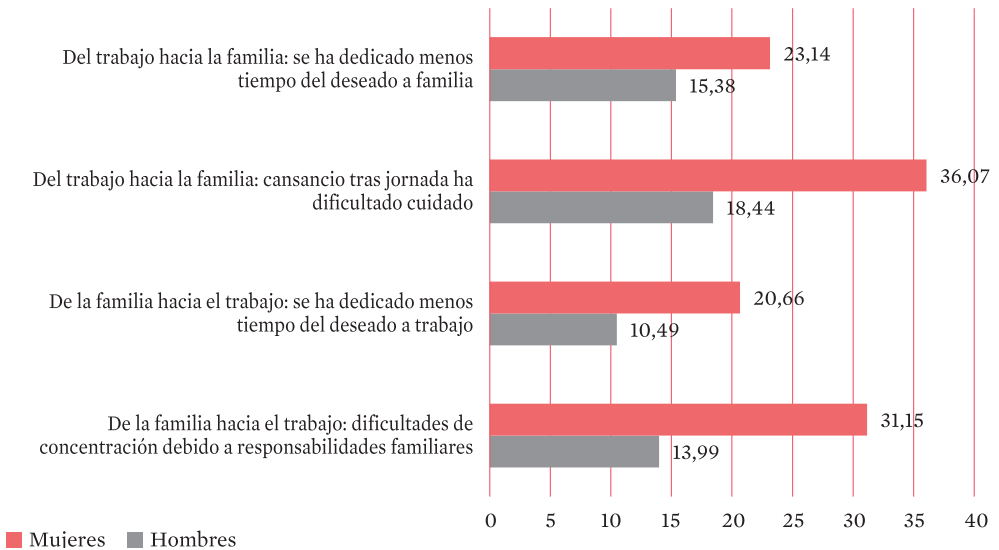
³⁶⁸ Las mujeres que conviven en pareja sin hijos siguen experimentando más conflicto del trabajo hacia la familia que los hombres, si bien el conflicto de la familia hacia el trabajo es casi inexistente para ambos sexos en esa situación.

³⁶⁹ Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

³⁷⁰ Dictamen CES 2/2020, sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia.

GRÁFICO III-106. TELETRABAJO Y CONFLICTO ENTRE FAMILIA Y TRABAJO

(En porcentajes)



Fuente: Estudio 3298 del Centro de Investigaciones Sociológicas. Muestra: personas ocupadas que conviven en pareja con hijos y han teletrabajado tras el inicio de la pandemia (n=264). Se muestra el porcentaje de dichas personas que han experimentado *siempre o la mayor parte del tiempo* dicha situación desde el inicio de la pandemia.

El desequilibrio en el reparto del trabajo no remunerado o la violencia ejercida contra las mujeres son solo dos de los ámbitos en que se plasman las desigualdades de género. Lo que ocurre en el ámbito doméstico tiene su traslación, además, en el mercado de trabajo, atravesado por múltiples brechas de género, además de la de ingresos, como la que afecta a las horas de trabajo o el acceso a determinadas ocupaciones, como las tecnológicas o directivas.

En los últimos dos años se ha avanzado para eliminar algunas de las rémoras legislativas a la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, sobre todo tras la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019³⁷¹, al que ya se ha hecho referencia, que sustituyó los permisos de paternidad y maternidad por un único permiso (por «nacimiento y cuidado»), igual para ambos progenitores, que fue implementado de manera total en 2021, entre otras medidas para reforzar la igualdad en el empleo. Además, como se recordará, introdujo el derecho a la adaptación pactada de la jornada por necesidades de cuidado, la obligatoriedad de las empresas de contar con un registro salarial desagregado por sexo, implementada desde abril de 2021 o la ampliación de la obligatoriedad de tener un Plan de Igualdad a todas las empresas de más de 50 empleados.

La igualdad entre mujeres y hombres, eje transversal de la recuperación

371 Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

No obstante, ante un fenómeno tan imbricado en la sociedad, y que lastra de tal manera el progreso de la misma, es necesario incorporar el objetivo de la igualdad de manera transversal a otras políticas públicas. Así, la igualdad de género, junto con la transformación digital, la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social territorial y social, será una de las líneas directrices que guiarán el Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación con cargo a los fondos europeos *Next Generation EU*.

Además, una de las diez políticas palanca del mismo estará enfocada a la nueva economía de los cuidados y las políticas de empleo. En este sentido ya avanzaba el Plan Corresponsables del Ministerio de Igualdad, aprobado en Consejo de Ministros en abril de 2021, y que, con una dotación 190 millones de euros y en colaboración con las comunidades autónomas, pretende, por un lado, mejorar la provisión de servicios públicos de cuidado de menores de 14 años, potenciando la profesionalización del trabajo de cuidado, por otro.

El trabajo de cuidado, entendido en sentido amplio, es decir, incluyendo tanto el remunerado como el que no lo es, ha adquirido una importancia crucial desde el inicio de la pandemia, pues se ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de los individuos y la sociedad en su conjunto en el contexto de un envejecimiento demográfico muy acusado³⁷². Por ello, la actual crisis supone una oportunidad de generar un nuevo pacto social que alivie la carga de trabajo de cuidado que asumen las personas de manera individual, sobre todo las más vulnerables, y visibilice y reconozca la importancia del mismo en la generación de bienestar económico y social.

372 Véase Informe CES 3/ 2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

I-1.	Producción y comercio mundial de bienes y servicios, 2003-2022	83
I-2.	Indicadores socioeconómicos internacionales, 2003-2022	85
I-3.	Principales exportadores e importadores de mercancías en 2020.....	93
I-4.	Comercio de la Unión Europea y la zona euro, 2019-2020	93
I-5.	Progreso alcanzado por los Estados miembros en el ámbito social, 2019....	103
I-6.	Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2020-2022	104
I-7.	Respuesta a la pandemia en los Estados miembros de la UE.....	111
I-8.	Ayudas directas a empresas en algunos Estados miembros	114
I-9.	Cuadro macroeconómico 2014-2020	137
I-10.	Principales medidas del Plan de choque para hacer frente a la crisis del COVID-19. Primavera 2020.....	141
I-11.	Programas tractores de inversión del plan de reformas, 2021-2023.....	149
I-12.	Previsiones económicas para España y la UEM, 2021-2022	151
I-13.	Inversión en I+D, 2010-2019	156
I-14.	Desempeño de España en las distintas dimensiones del DESI, 2020.....	162
I-15.	España digital 2025, objetivos y metas.....	166
I-16.	Indicadores de transición ecológica España y UE-27, 2010-2019	170
I-17.	Macromagnitudes agrarias, 2019-2020.....	180
I-18.	Índice de Producción Industrial general y por destino económico de los bienes, 2018-2020	189
I-19.	Índice de Producción Industrial por ramas de actividad, 2011-2020	190
I-20.	Precio de la gasolina y del gasóleo de automoción, España y UE, 2020....	195
I-21.	Índice de cifra de negocios en el sector servicios, 2012-2020	201
I-22.	Indicadores del sector turístico, 2016-2020	207
I-23.	Entrada de turistas extranjeros por procedencia y destino, 2020	208

I-24.	Líneas de avales del ICO en 2020	213
I-25.	Evolución del crédito a la actividad productiva y tasa de morosidad, 2012-2020	220
I-26.	Evolución del crédito a los hogares y tasa de morosidad, 2012-2020	223
I-27.	Componentes de la demanda interna en 2020	228
I-28.	Objetivos y medidas del Plan de choque frente al COVID-19 y de las orientaciones del plan de acción 2021-2022	239
I-29.	Competitividad precio de la economía española, 2015-2020	241
I-30.	Comercio exterior de mercancías, 2010-2020	243
I-31.	Distribución geográfica del comercio exterior en 2020	245
I-32.	Desglose del saldo de la balanza de otros servicios, 2017-2020	246
I-33.	Renta primaria y secundaria, y cuenta de capital, 2015-2020	248
I-34.	Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2018-2020	249
I-35.	Rentabilidad de la deuda pública y privada, 2017-2020	253
I-36.	Balanza financiera, 2019-2020	255
I-37.	Principales orígenes, destinos y sectores económicos de las inversiones extranjeras en España y de las españolas en el exterior en 2020 excluidas las ETVE	256
I-38.	Evolución trimestral del PIB, del empleo asalariado y de la remuneración de los factores, 2019-2020	261
I-39.	Empleo asalariado, masa salarial y remuneración media, por ramas de actividad, 2020	262
I-40.	Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas, 2008-2020	273
I-41.	Medidas discrecionales COVID-19	274
I-42.	Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2019-2020	277
I-43.	Resultados de las Administraciones públicas por subsectores, 2020	279
I-44.	Matriz de riesgos sobre la evolución futura de la deuda pública	282
I-45.	Límite de gasto no financiero del Estado para 2021 y componentes	283
I-46.	Impacto de las medidas fiscales previstas en el plan presupuestario 2021 y revisión de la AIREF en abril de 2021	285
I-47.	Estimación de la AIREF del impacto de las medidas COVID-19 en 2021	286

Capítulo II

II-1.	Impacto de la pandemia en el trabajo a nivel mundial	295
II-2.	Países de la OCDE con Programas de mantenimiento del empleo	302
II-3.	Medidas y propuestas sociales de la nueva Comisión Europea	310
II-4.	Grandes cifras del mercado de trabajo español en 2020	320

II-5.	Empleo por ramas de actividad, 2019-2020.....	328
II-6.	Cobertura sectorial de los ERTE: situación a abril de 2021	331
II-7.	Empleo por ocupaciones, 2019-2020	336
II-8.	Empleo por situaciones profesionales, 2019-2020.....	339
II-9.	Impacto de la pandemia en el empleo por tipo de jornada, total y asalariado, 2020.....	344
II-10.	Contratos de trabajo registrados en 2020	346
II-11.	Salidas del empleo al paro en 2020, por causa	348
II-12.	Novedades en el programa de fomento de empleo en 2020	368
II-13.	Presupuesto de gasto en política de empleo del SEPE, 2008-2020.....	372
II-14.	Gasto total en desempleo, 2020.....	374
II-15.	Dotación financiera del PAPE 2020	375
II-16.	Distribución del presupuesto de políticas activas por CCAA y medidas. PAPE 2020.....	377
II-17.	Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2018	379
II-18.	Ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo, 2020	382
II-19.	Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2020.....	384
II-20.	Inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil	386
II-21.	Avance logrado en las medidas del Plan de choque por el empleo joven..	387
II-22.	Avance logrado en las medidas del Plan Reincorpora-t.....	392
II-23.	Perfil de participantes en acciones de formación programada por las empresas, 2019-2020	396
II-24.	Formación de oferta a desempleados, 2020.....	397
II-25.	Principales Acuerdos de diálogo social autonómico ante la crisis por COVID-19.....	432
II-26.	Convenios registrados, empresas y personas trabajadoras	443
II-27.	Huelgas, principales características.....	458
II-28.	Dimensión de las huelgas por diferentes ámbitos, 2020	461
II-29.	Conflictos tramitados ante el SIMA: principales características.....	467
II-30.	Solución autónoma de conflictos laborales en órganos autonómicos.....	469
II-31.	Evolución de las conciliaciones y mediaciones administrativas.....	471
II-32.	Medidas laborales de carácter temporal y excepcional en relación con los efectos del COVID-19: I. Medidas generales.....	479
II-33.	Medidas laborales de carácter temporal y excepcional en relación con los efectos del COVID-19: II. Regulación de los ERTE	482
II-34.	Principales resultados en campañas relacionadas con el COVID-19 en el año 2020.....	500
II-35.	Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por materias ..	501
II-36.	Evolución de las infracciones.....	501
II-37.	Asuntos judiciales sociales resueltos, 2010-2020.....	502

II-38.	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2020	523
II-39.	Accidentes de trabajo de personas trabajadoras por cuenta propia, 2020....	524

Capítulo III

III-1.	Pilar Social europeo: situación de España respecto a la UE-27.....	539
III-2.	Indicadores de la Estrategia europea 2020 de educación y formación.....	557
III-3.	Distribución por CCAA de las cantidades extraordinarias para mejorar la educación en tiempos de COVID, año 2020	578
III-4.	Presupuesto anual ordinario 2021 y fondo asociado al mecanismo de recuperación y resiliencia.....	579
III-5.	Renta, superficie y cuantía media del arrendamiento por CCAA en 2018...	590
III-6.	Condiciones de financiación y de accesibilidad, 2013-2020	594
III-7.	Emisiones de principales contaminantes en España, 1990-2018	625
III-8.	Estructura del gasto en consumo de los hogares 2019 y tasa de variación....	636
III-9.	Evolución reciente del gasto a través de Internet en España	640
III-10.	Población por grandes grupos de edad. 1970-2020 y proyección a 2035	650
III-11.	Proporción de la población de 65 y más años, 2016-2070	650
III-12.	Evolución del gasto público en protección social, 2015-2019	653
III-13.	Gasto de los Fondos de la Seguridad Social asociados al COVID-19, 2020..	669
III-14.	Ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2020	671
III-15.	Afiliación media en alta laboral y base media de cotización, 2020	675
III-16.	Pensiones contributivas e importe mensual, según clase y régimen, 2020	682
III-17.	Altas de jubilación en el sistema (excluido SOVI) por modalidad, en 2020 ...	688
III-18.	Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2008-2020	712
III-19.	Medidas adoptadas con carácter temporal y excepcional frente al COVID-19 en materia de protección por desempleo, nivel contributivo	727
III-20.	Causa de las altas en el nivel contributivo en 2020	729
III-21.	Subsidios de carácter temporal y excepcional frente al COVID-19 en materia de protección por desempleo	733
III-22.	Alcance de las nuevas medidas COVID-19.....	735
III-23.	Causa de las altas en el nivel asistencial en 2020	736
III-24.	Principales datos de la prestación por cese de actividad.....	738
III-25.	Principales medidas de protección de los trabajadores autónomos	739
III-26.	Indicadores para la valoración del riesgo: nivel de utilización de servicios asistenciales por COVID-19.....	766
III-27.	Indicadores de la prestación farmacéutica en 2020, por CCAA	771

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo I

I-1.	Impulso de Estados Unidos a la tributación global de las multinacionales....	89
I-2.	Comercio de material sanitario durante la pandemia de COVID-19	92
I-3.	Acuerdo del Eurogrupo (9 de abril de 2020)	109
I-4.	Instrumentos del Plan de Recuperación y Resiliencia europeo	120
I-5.	Conflictos relativos al Estado de Derecho durante la pandemia	127
I-6.	La estrategia de vacunación de la Unión Europea	128
I-7.	Acuerdo de comercio y cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido.....	132
I-8.	Apoyo a los sectores productivos en la desescalada	144
I-9.	Políticas palanca y componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	147
I-10.	Principales recomendaciones del CES sobre la digitalización de la economía española.....	167
I-11.	Recomendaciones de la Comisión Europea al Plan Estratégico Español PAC post-2020	183
I-12.	Problemas de medición de la inflación	266

Capítulo II

II-1.	Elementos clave en la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.....	362
II-2.	Conclusiones sobre las políticas activas de empleo para jóvenes. Informe CES 2/2020 sobre jóvenes y mercado de trabajo en España.....	366
II-3.	Evaluación de los incentivos al empleo por parte de la AIREF	370
II-4.	Medidas propuestas por los interlocutores sociales europeos en su declaración conjunta sobre el COVID-19.....	399

II-5.	Objetivos principales del acuerdo autónomo de los interlocutores sociales europeos sobre digitalización	404
II-6.	Ámbitos de políticas para impulsar acuerdos para la reactivación económica y el empleo.....	419
II-7.	Principales observaciones del Dictamen CES 2/2020	422
II-8.	Mesas de diálogo social en materia de formación profesional para el empleo (FPE).....	426
II-9.	VI ASAC: principales novedades.....	465
II-10.	Principales elementos de regulación del trabajo a distancia	486
II-11.	Principales Resultados del Plan Director por un Trabajo Digno.....	493
II-12.	Principales antecedentes en la determinación de la relación contractual laboral de los <i>riders</i>	496
II-13.	Principales novedades normativas para la actuación de la ITSS.....	498
II-14.	Diálogo social sobre la SST en tiempos de pandemia.....	506
II-15.	Medidas del Convenio 155 y la Recomendación 164, sobre seguridad y salud de los trabajadores, aplicables a la pandemia.....	508
II-16.	Medidas dirigidas a los interlocutores sociales sobre ciberacoso	509

Capítulo III

III-1.	Medidas sociales frente al COVID-19	555
III-2.	Plan de modernización de la FP. Ejes estratégicos	566
III-3.	Principales novedades de la LOMLOE	568
III-4.	COVID-19: medidas excepcionales en el sistema educativo (1.º T 2020-2021).....	573
III-5.	Algunos conceptos relacionados con la educación digital	575
III-6.	COVID-19: recursos extraordinarios para mejorar la educación, 2020	576
III-7.	Presencialidad del alumnado en los centros educativos	581
III-8.	La universidad frente a la pandemia: principales medidas curso 2020-2021.....	585
III-9.	Prioridades de la UE en el ámbito de la vivienda	601
III-10.	Medidas extraordinarias de garantía de acceso y mantenimiento de la vivienda en el contexto de crisis por COVID-19	609
III-11.	Agenda urbana española: objetivos estratégicos y específicos	617
III-12.	Avances 2020 en el plan de acción de la Agenda Urbana española.....	618
III-13.	Sostenibilidad y desarrollo de la Agenda Urbana en España.....	619
III-14.	Calidad del aire en las ciudades.....	626
III-15.	Derechos de los consumidores y hogares vulnerables. Medidas COVID-19..	642
III-16.	Seguridad social e impacto del COVID-19. Medidas adoptadas	657

III-17.	Nuevo complemento contra la brecha de género en pensiones	662
III-18.	Recomendaciones del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo.....	665
III-19.	Requisitos de acceso al IMV.....	692
III-20.	Cambios en la regulación del IMV (Junio 2020-Marzo 2021)	704
III-21.	Supuesto excepcional de rescate de los planes de pensiones como consecuencia del COVID-19.....	714
III-22.	Ámbitos de las medidas de protección por desempleo frente al COVID-19 ..	720
III-23.	Criterios a utilizar en la valoración de prioridad	758

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

I-1.	Demanda, oferta y precio en el mercado de petróleo, 2018-2020.....	79
I-2.	Crecimiento del PIB en la UE-27 y contribuciones, 2008-2022	96
I-3.	Impacto de la crisis en el PIB de la UE-27 por componentes	100
I-4.	Impacto asimétrico de la crisis sobre el PIB de los Estados miembros.....	101
I-5.	Importes aprobados y desembolsos en el programa SURE.....	110
I-6.	Respuesta a la crisis en los Estados miembros.....	112
I-7.	Programas de compra de activos del BCE (PEPP y APP)	117
I-8.	Desglose por objetivos del marco financiero plurianual 2021-2027 y el programa next generation EU.....	122
I-9.	PIB de España y de la Unión Europea	134
I-10.	Inversión en i+d pública y privada, 2009-2019	157
I-11.	Conexión a Internet y usos por tamaño empresarial en España, I Trim. 2020	165
I-12.	Generación y gestión de residuos en España, 2010-2018.....	175
I-13.	VAB y horas trabajadas por sectores, 2009-2020	177
I-14.	Impacto de la pandemia por ramas de actividad I trim. 2020 -IV Trim. 2020	178
I-15.	Renta de la producción pesquera y española y balanza comercial, 2009-2019	184
I-16.	Demanda de energía eléctrica, 2018-2020	193
I-17.	Balance e intercambios eléctricos, 2020	194
I-18.	Licitación oficial por tipo de obra, 2009-2019.....	197
I-19.	Viviendas terminadas e iniciadas, 2009-2020.....	198
I-20.	VAB sector servicios, 2012-2020	200
I-21.	Índices del comercio al por menor, 2007-2020.....	203
I-22.	Servicios de transporte en España, 2013-2020.....	210

I-23.	Resultado de las entidades financieras españolas, 2008-2020	215
I-24.	Número de empleados y de oficinas en la UE, 2019.....	216
I-25.	Evolución del crédito, 2010-2020	217
I-26.	Nuevas operaciones de crédito a las sociedades no financieras, 2015-2020	219
I-27.	Crédito nuevo para los hogares, 2010-2020.....	222
I-28.	Rentabilidad y solvencia, España vs. Principales países UE, 2015-2020	224
I-29.	Aportación de la demanda agregada al PIB y evolución del PIB, 2008-2020	227
I-30.	Gasto en consumo final de los hogares, 2000-2020	230
I-31.	Renta bruta disponible de los hogares y principales componentes.....	231
I-32.	Efecto del apoyo público en la renta de los hogares	232
I-33.	Confianza de los consumidores	233
I-34.	Tasa de ahorro, 2007-2020.....	233
I-35.	Formación bruta de capital fijo, 2007-2020	235
I-36.	Formación bruta de capital fijo de las sociedades no financieras y de las AAPP, 2019 y 2020	236
I-37.	Capacidad/necesidad de financiación, 2011-2020.....	238
I-38.	Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2012-2020	250
I-39.	Endeudamiento de los sectores no financieros, 2012-2020	251
I-40.	Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 2005-2020.....	256
I-41.	Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2000-2020.....	258
I-42.	Distribución funcional del PIB a coste de los factores, 2001-2020	259
I-43.	Remuneración de asalariados por sectores y trimestres, 2020	263
I-44.	Inflación general y subyacente y precios de bienes y servicios COVID, 2016-2021.....	265
I-45.	Grupos destacados del IPC: variación y contribuciones, 2016-2021.....	269
I-46.	Componentes del IPC, 2019-2020	270
I-47.	Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2016-2021 ...	271
I-48.	Impacto comparado de las medidas en las economías avanzadas.....	274
I-49.	Evolución del PIB nominal y de la recaudación tributaria, 1996-2020	276
I-50.	Saldos presupuestarios de las Comunidades autónomas y peso de las transferencias entre administraciones públicas y de los gastos COVID-19, 2020	280
I-51.	Evolución de la deuda pública, 1995-2020.....	282
I-52.	PGE 2021. Gasto por políticas y peso de los fondos NGEU	284

Capítulo II

II-1.	Descenso del número de horas agregadas a nivel mundial, 2020.....	296
II-2.	Empleo en grandes áreas y países del mundo, 2011-2020.....	297
II-3.	Disminución de la ocupación por grupos poblacionales	299
II-4.	Medidas adoptadas por los países de la OCDE durante la pandemia para ayudar a personas trabajadoras y empresas.....	300
II-5.	Lugar habitual de trabajo durante la pandemia.....	303
II-6.	Evolución del PIB y el empleo de la Unión Europea 2012-2020.....	306
II-7.	Tasas de desempleo en la UE, 2012-2021.....	307
II-8.	Evolución de los principales indicadores sobre empleo en la UE, 2020...	309
II-9.	Empleo y desempleo en España, 2007-2020	316
II-10.	Aproximación al teletrabajo: asalariados que trabajaron en su domicilio, ocasional o mayoritariamente, 2006-2020	318
II-11.	Diferencias en las tasas de empleo y paro por sexo, edad y nacionalidad, 2019-2020	322
II-12.	Evolución de la afiliación durante la pandemia de COVID-19, por edad y nacionalidad.....	324
II-13.	Personas acogidas a ERTE, por edad y sexo, y estimación de la protección del empleo asalariado en 2020.....	325
II-14.	Impacto de la pandemia en el empleo en 2020: peso del sector turístico ...	326
II-15.	Empleo por ocupaciones en varios países europeos, 1996 y 2020.....	334
II-16.	Cambio en el empleo por ocupaciones y nacionalidad, total y mujeres, 2019-2020	338
II-17.	Trasvase entre trabajo autónomo con y sin personas asalariadas a su cargo a raíz de la pandemia, 2020.....	340
II-18.	Impacto de la pandemia en el empleo asalariado por tipo de contrato y sector institucional, 2020.....	342
II-19.	Afiliación al régimen general por tipo de contrato, 2019-2020	343
II-20.	Contratos temporales por duración en 2020: grandes modalidades	347
II-21.	Movimientos de entrada y salida asociados a los ERTE en 2020 y 2021...	349
II-22.	Plan de Avance y Transformación. Principios rectores	364
II-23.	Esfuerzo y alcance de las políticas de empleo, 2018	381
II-24.	Evolución de la inscripción en el Sistema nacional de Garantía juvenil...	385
II-25.	Convenios y personas trabajadoras por año de firma y periodo de registro.....	439
II-26.	Evolución mensual de los convenios por año de firma y periodo de registro.....	439
II-27.	Convenios registrados y personas trabajadoras, por año de efectos económicos	440

II-28.	Variación salarial pactada inicial.....	442
II-29.	Negociación colectiva completada.....	445
II-30.	Aumento salarial pactado, por tramos, 2020.....	447
II-31.	Poder adquisitivo de los salarios pactados.....	449
II-32.	Aumento salarial pactado por grandes ámbitos funcionales, 2011-2020...	449
II-33.	Aumento salarial pactado por ámbitos funcional, institucional y territorial.....	450
II-34.	Aumento salarial pactado por año de inicio de efectos económicos.....	452
II-35.	Inaplicaciones de convenios y personas trabajadoras.....	454
II-36.	Evolución de la jornada pactada anual	455
II-37.	Jornada anual media efectiva.....	456
II-38.	Evolución del número de huelgas	457
II-39.	Evolución de la participación relativa en las huelgas, 2011-2020	459
II-40.	Dimensión laboral y económica de las huelgas.....	460
II-41.	Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA.....	466
II-42.	Evolución de las conciliaciones individuales, por motivación	472
II-43.	Conciliaciones individuales por despido, por tipo de solución.....	473
II-44.	Asuntos judiciales por despido resueltos, 2010-2020	504
II-45.	Evolución de los accidentes de trabajo con baja en 2020, por fecha de baja.....	521
II-46.	Índice de incidencia de los accidentes de trabajo, por sectores.....	526
II-47.	Índice de incidencia de los accidentes de trabajo por actividades.....	527
II-48.	Índice de incidencia del trabajo autónomo	527
II-49.	Índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales, por sectores.....	528
II-50.	Evolución de las enfermedades profesionales	529

Capítulo III

III-1.	Evolución de la desigualdad y el riesgo de pobreza en España, 2008-2019.....	540
III-2.	Desigualdad y riesgo de pobreza y/o de exclusión en la UE, 2019	541
III-3.	Tasas de pobreza y vulnerabilidad económica.....	542
III-4.	Perfiles de la vulnerabilidad social en España, 2008-2019.....	543
III-5.	Distribución de los ingresos salariales antes y después de las transferencias del sector público.....	546
III-6.	Coeficiente Gini de ingresos salariales	547
III-7.	Población con ingresos salariales bajos o sin ingresos, por edad.....	548
III-8.	Población con ingresos salariales bajos o sin ingresos, por origen.....	549

III-9. Población con ingresos bajos o sin ingresos, por sexo	550
III-10. Evolución de los hogares sin ningún INGRESO	551
III-11. Evolución de los hogares sin ingresos, por número de convivientes	551
III-12. Hogares sin ingresos y hogares con todos sus activos en paro	552
III-13. Población 25-69 años cuya situación económica en la adolescencia era mala/ muy mala, según nivel de renta actual	554
III-14. Datos básicos del alumnado del sistema educativo.....	558
III-15. Datos básicos del profesorado del sistema educativo.....	559
III-16. Evolución del gasto público total y por niveles.....	560
III-17. Gasto público por actividad educativa y evolución del gasto en conciertos y subvenciones	561
III-18. Gasto en becas y relación con el gasto en educación de los hogares.....	562
III-19. El abandono escolar temprano en España, 2003-2020	564
III-20. Algunos indicadores de éxito y fracaso escolar en primaria y eso.....	564
III-21. Cifras de matriculación en FP y educación terciaria por sexo, 2009-2020	565
III-22. Hogares por régimen de tenencia de la vivienda, varios años y 2019	589
III-23. Ciudades con la renta media de alquiler más alta en 2018 y con mayores incrementos desde 2015	591
III-24. Precio de alquiler en algunas ciudades españolas, 2012-2020	592
III-25. Precios de venta, de alquiler y de la oferta de alquiler (2015-2020) y rentabilidad del alquiler (2016-2020).....	592
III-26. Indicadores de demanda: transacciones e hipotecas, 2007-2020	593
III-27. Precios de venta de vivienda, 2007-2020	595
III-28. Problemas de mantenimiento de la vivienda, 2008-2019	596
III-29. Riesgos en el mantenimiento de la vivienda según régimen de tenencia	597
III-30. Proporción de jóvenes que viven en casa de sus padres, 2010-2019	599
III-31. Parque de vivienda de alquiler social, 2018	603
III-32. Necesidad de vivienda asequible, 2019	604
III-33. Construcción y rehabilitación de vivienda protegida, 2011-2020	606
III-34. Resultados eurobarómetro 2020, UE-27 y España.....	615
III-35. Población que sufre contaminación y otros problemas ambientales	622
III-36. Hogares que sufren problemas en vivienda y entorno por tipo de hogar	623
III-37. Emisión de dióxido de nitrógeno y partículas en suspensión por tipo de área	626
III-38. Recogida separada de residuos municipales, 2018.....	629
III-39. Gasto en consumo final de los hogares, 2019-2020	633
III-40. Evolución de la tasa de variación del gasto medio por hogar	635
III-41. Evolución del consumo electrónico	638
III-42. Evolución de los Compradores a través de Internet en las CCAA.....	639

III-43. Transferencias sociales: eficacia comparada, antes y después, 2019	645
III-44. Transferencias sociales en España: evolución de su eficacia, 2008-2019	646
III-45. Vejez y protección social: eficacia de las pensiones contra la pobreza.....	647
III-46. Evolución reciente de la natalidad e impacto del COVID-19.....	648
III-47. Esperanza de vida observada (1991-2019) y proyectada (2020-2069)	649
III-48. Índice de envejecimiento y tasa de dependencia de mayores de 64 años, 2021-2069.....	651
III-49. Gasto en protección social y por funciones. España y UE-28, 2018	652
III-50. Renta de los hogares antes y después de transferencias, 2008-2020	654
III-51. Evolución de las bases máxima y mínima (excluido el reta), 2010-2020.....	673
III-52. Importe de la nómina de pensiones y sus determinantes, 2010-2020	679
III-53. Pensiones por cuantía y sexo, 2020	683
III-54. Pensión media de jubilación en el régimen general y el reta, 2010-2020	685
III-55. Edad de acceso a la jubilación y altas de jubilación por edad, 2010-2020...	687
III-56. Altas de jubilación por modalidad de acceso	689
III-57. IMV y pobreza severa	694
III-58. Alcance DEL ingreso mínimo vital	702
III-59. Gestión de solicitudes del ingreso mínimo vital.....	703
III-60. Evolución de las personas beneficiarias de prestaciones durante la pan- demia	721
III-61. Evolución anual de las personas beneficiarias de prestaciones por des- empleo	722
III-62. Evolución del gasto en prestaciones por desempleo	723
III-63. Evolución de la acción protectora, por tipo de prestación de desempleo	724
III-64. Tasa de cobertura del sistema de protección por desempleo	725
III-65. Beneficiarios de prestaciones contributivas, por causa del derecho.....	729
III-66. Alcance de las prestaciones por ERTE y total del nivel contributivo	730
III-67. Beneficiarios de prestaciones asistenciales, por causa del derecho.....	736
III-68. Principales causas de las bajas del sistema	737
III-69. Tasa de cobertura, por sexo	741
III-70. Personas beneficiarias de prestaciones, por tipo de prestación y sexo.....	742
III-71. Personas beneficiarias de prestaciones por ERTE, por sexo y edad	742
III-72. Personas beneficiarias de prestaciones por tipo de prestación y edad.....	743
III-73. Personas de nacionalidad extranjera beneficiarias de prestaciones ex- tranjeros.....	744
III-74. Contagios en los Países con más casos confirmados.....	747
III-75. Personas Fallecidas por covid-19 en los Países con más casos confir- mados	748
III-76. Exceso de mortalidad mensual en la UE	749
III-77. Evolución de la Curva epidémica.....	750

III-78. Evolución de la mortalidad observada y esperada en España	751
III-79. Exceso de mortalidad en las comunidades autónomas	752
III-80. Evolución del número de personas fallecidas por COVID-19 en España...	753
III-81. Pruebas diagnósticas por CCAA.....	756
III-82. Cobertura vacunal con pauta completa	759
III-83. Recursos de medicina de familia y enfermería por CCAA 2019.....	760
III-84. Evolución del gasto sanitario público en atención primaria, 2010-2019...	761
III-85. Evolución de los pacientes en espera y de los tiempos de demora (días)...	763
III-86. Evolución del gasto en salud, 2002-2019.....	768
III-87. Estructura del gasto sanitario público 2019.....	769
III-88. Compromiso de gasto adicional por COVID-19 per cápita	770
III-89. Distribución por grados de afectación de la población dependiente, 2020 ...	775
III-90. Evolución de la cobertura del SAAD, 2008-2020	776
III-91. Evolución del número acumulado de solicitudes hasta 2020.....	777
III-92. Personas reconocidas como dependientes que no reciben prestaciones del SAAD.....	778
III-93. Lista de espera para recibir prestaciones del SAAD por CCAA, 2020	779
III-94. Evolución de la asignación de servicios y prestaciones económicas del SAAD	781
III-95. Peso de las prestaciones económicas para cuidado en el entorno familiar por comunidades autónomas, 2020.....	782
III-96. Evolución de los servicios y prestaciones económicas del SAAD.....	783
III-97. Exceso de mortalidad por lugar de la prestación y grado de dependencia	784
III-98. Evolución del exceso de mortalidad en población solicitante.....	787
III-99. Exceso de mortalidad en la población beneficiaria del SAAD por edad y grado dependencia	787
III-100. Exceso de mortalidad por CCAA y lugar de prestación	788
III-101. Evolución de la población por niveles de integración, 2007-2018.....	790
III-102. Rentas Mínimas de Inserción a nivel nacional, 2003-2019	793
III-103. Cobertura a nivel autonómico de las Rentas Mínimas de Inserción, 2019 y del IMV	797
III-104. Cuantía de las Rentas Mínimas de Inserción (2019) y del IMV (2021)	798
III-105. Modalidad de trabajo desde el inicio de la pandemia.....	806
III-106. Teletrabajo y conflicto entre familia y trabajo	807



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA