

Estudios sobre la Economía Española - 2021/14

## Aspectos económicos de la crisis del Covid-19

### Boletín de seguimiento no. 10

Florentino Felgueroso (FEDEA) y  
Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Abril 2021

**fedea**

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores  
y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.*

# **Aspectos económicos de la crisis del Covid-19**

## **Boletín de seguimiento no. 10**

**Abril de 2021**

Florentino Felgueroso (FEDEA) y  
Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)\*

### **Resumen**

Este documento es parte de una serie de boletines de seguimiento de la crisis del Covid. En él se recopila una batería de indicadores de los efectos de la pandemia sobre la actividad económica y las cuentas públicas, se analizan y valoran las principales medidas económicas que se han tomado en relación con ella en las últimas semanas y se ofrece un análisis de algunos aspectos de la evolución reciente del mercado de trabajo. También se incluye una tribuna invitada sobre las vacunas del Covid firmada por Mireia Jofre-Bonet.

---

\* Agradecemos los comentarios y sugerencias de Benito Arruñada, José Ignacio García Pérez, Sergi Jiménez, Jorge Onrubia, Alfonso Sánchez, Marcel Jansen y Miguel Angel García Díaz.

## Índice

1. Introducción	2
2. Tribuna invitada: La Covid-19 y las vacunas: aprendiendo en el proceso (Mireia Jofre-Bonet)	4
3. Evolución de la actividad por sectores y regiones	8
4. El impacto económico y presupuestario de la crisis. Una batería de indicadores de seguimiento	11
5. Medidas económicas y sociales adoptadas en las últimas semanas	16
5.1. Ayudas a empresas	17
5.2. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: segunda entrega	21
6. El mercado de trabajo: un análisis detallado	31
6.1. Evolución del empleo y del paro	31
6.2. Análisis dinámico de la afiliación y el paro	34
6.3. Análisis dinámico de los ERTE	41
6.4. El paro de larga duración	44
<b>Anexos</b>	
1. Principales medidas económicas y sociales para paliar los efectos de la crisis	47
a. Flexibilidad en el empleo y sustitución de rentas salariales	47
b. Otras medidas de apoyo a empresas y autónomos	51
c. Apoyo a familias vulnerables	57
d. Ayudas sectoriales	60
e. Ayudas a y a través de las CCAA y CCLL	62
f. Otras medidas	63
2. Datos de afiliación y empleo efectivo por sectores y CCAA y estimaciones del PIB mensual de las CCAA	64
<b>Referencias</b>	
- Normativa más relevante	66
- Otras referencias	69
- Fuentes estadísticas	70

## **1. Introducción**

Este documento es el décimo Boletín de seguimiento de la crisis del Covid que publica FEDEA. En él se incluyen las secciones ya habituales de indicadores generales, de mercado de trabajo y de seguimiento de las actuaciones de política a nivel nacional y europeo. En este número la tribuna invitada está firmada por Mireia Jofre-Bonet (OHE y City, University of London) y se dedica a las lecciones que podemos extraer del proceso de vacunación contra el COVID-19.

La evolución de la actividad por sectores y regiones en estos primeros meses de 2020 ha sido similar a la registrada en el último tercio del año anterior, manteniéndose un patrón de estancamiento con ligeras oscilaciones que han ido a la baja en febrero y al alza en marzo, reflejando al menos en parte la evolución de la pandemia. Las ramas productivas más afectadas siguen registrando en la actualidad caídas de entre el 30% y el 70% de la ocupación efectiva con respecto a marzo de 2019 pese al repunte de este último mes. Otras actividades menos afectadas por la crisis han ido recuperando sus niveles de actividad pre-pandemia, aunque de una forma lenta y también con ciertos altibajos. Algunos indicadores, como los índices de movilidad y uso del tiempo, muestran cierta tendencia a normalizarse durante el primer trimestre de 2021, mientras que otros, como los indicadores dinámicos del mercado de trabajo, siguen apuntando a una economía que funciona a medio gas.

Desde la publicación del número anterior de este Boletín, a mediados de febrero, la noticia más importante a nivel europeo ha sido la paralización, previsiblemente temporal, del proceso de ratificación del plan de recuperación por parte del Tribunal Constitucional alemán. A nivel doméstico, las principales novedades en materia de política económica han sido la promulgación del Real Decreto-ley 5/2021 de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 y la publicación por el Gobierno de la versión previsiblemente final del proyecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que se enviará oficialmente a la Comisión Europea en los próximos días.

El alargamiento de la pandemia está generando problemas financieros cada vez más graves a un número elevado de negocios y empresas que pueden ver en peligro su continuidad en los próximos meses. En diversos números de este Boletín, hemos reclamado que el Gobierno español tome medidas para minimizar los posibles daños, estableciendo ayudas a los sectores más afectados y mejorando el funcionamiento de los procedimientos de reestructuración o liquidación de las empresas con problemas de solvencia. Puesto que el decreto citado supone un paso en la dirección correcta en ambos sentidos, merece una valoración positiva. Pensamos que ayudará a evitar muchos cierres innecesarios de empresas y a repartir de forma más equitativa los costes de la pandemia, contribuyendo por ambas vías a mejorar el bienestar.

Por otra parte, hay muchos aspectos del Decreto que son claramente susceptibles de mejora. Uno de ellos es la exigencia de que los solicitantes de las ayudas que en él se contemplan estén al corriente de sus obligaciones con Hacienda y la Seguridad Social en el momento de presentar su solicitud. Puesto que estamos hablando de ayudas destinadas a empresas con problemas de solvencia, es muy probable que muchas de ellas sean incapaces de cumplir este requisito. Alternativamente, para hacerlo podrían verse obligadas a concentrar sus incumplimientos en sus acreedores privados, reforzando así los posibles efectos de bola de nieve que el Gobierno presumiblemente busca evitar con las ayudas. Adicionalmente, el decreto opta por dar a las ayudas un marcado carácter finalista, estableciendo incluso un orden de prevalencia que podría ser un problema si se opta por una interpretación rígida del texto. Tomado literalmente, el decreto obligaría a los beneficiarios de las ayudas a destinar el remanente de las mismas que pudiera quedar tras pagar las deudas pendientes con proveedores a reducir sus préstamos, comenzando por los ICOs, incluso aunque careciesen de liquidez para hacer frente a nuevos pagos a proveedores o cubrir sus costes fijos en los próximos meses.

Finalmente, el reparto territorial de las ayudas y su procedimiento de gestión también presentan detalles cuestionables. En primer lugar, no parece que las autonomías (a diferencia de la Agencia Tributaria) cuenten con ventaja comparativa en la gestión del programa, y su implicación retrasará inevitablemente la llegada de unas ayudas que ya se han hecho esperar más de lo razonable. En segundo lugar, no se entiende la necesidad de un reparto *ex ante* entre territorios cuando el texto ya establece criterios para fijar la cuantía de las ayudas, fundamentalmente en función de la caída del volumen de negocio de las empresas.

El proyecto del PRTR mantiene en lo esencial las líneas de actuación y las propuestas de inversión avanzadas en el borrador publicado en octubre, con pequeños retoques y algo más de detalle en cuanto a sus dotaciones presupuestarias. Una de las principales novedades es la incorporación de un extenso listado de más de 100 “reformas” que incluye una multitud de nuevas leyes, regulaciones, planes, agendas, hojas de ruta y estrategias. En la mayor parte de los casos, el documento se limita a enunciarlas sin demasiadas precisiones más allá de referencias genéricas a la modernización o mejora de la normativa relevante.

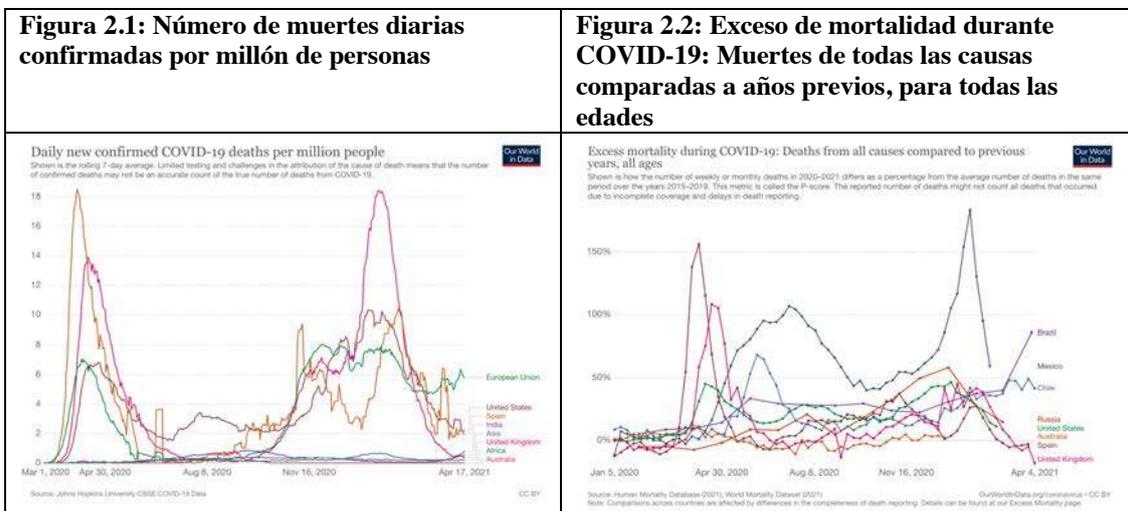
En algunos casos se entra en algo más de detalle sobre las reformas, aunque no siempre de una forma clara. Valoramos positivamente el anuncio de la introducción de mecanismos de pago por uso en las carreteras de alta capacidad y el compromiso de agilizar los procedimientos y facilitar las soluciones negociadas en la nueva reforma concursal que se está preparando con motivo de la trasposición de la directiva de reestructuraciones. En materia de vivienda, agua y educación la discusión no es muy informativa, como tampoco lo es en el caso de las tres grandes reformas en las que seguramente se está concentrando la negociación con la Comisión Europea: mercado de trabajo, pensiones y fiscalidad. El documento apunta a objetivos generalmente deseables, aunque en ocasiones demasiado genéricos, pero deja abiertas muchas cuestiones importantes sobre cómo se pretende alcanzarlos, lo que dificulta su valoración. Junto con medidas positivas, vemos un cierto riesgo de retroceso hacia una excesiva rigidez en materia laboral y de una apuesta por una subida indiscriminada y poco meditada de la presión fiscal en próximos ejercicios. Finalmente, tenemos serias dudas sobre las propuestas de pensiones recogidas en el Plan, que a nuestro entender difícilmente supondrán un avance en términos de la sostenibilidad del sistema o su equidad intergeneracional.

## 2. Tribuna invitada.

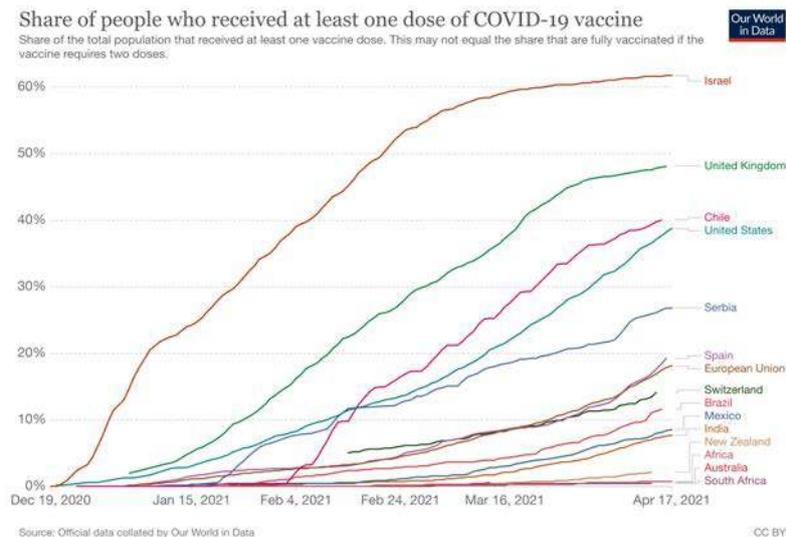
### ***La Covid-19 y las vacunas: aprendiendo en el proceso***

Mireia Jofre-Bonet, Vice President and Head of Research, Office of Health Economics (OHE), Honorary Professor of the City, University of London

La pandemia no necesita presentación. La mayoría de los que lean esta tribuna tendrán al menos una idea aproximada de cómo las diferentes oleadas pandémicas han ido azotando un país tras otro; la cantidad surrealista de muertes que ha causado (Figura 2.1); el exceso de muertes (Figura 2.2) debido al cierre de la atención sanitaria habitual; y sus efectos devastadores en la salud mental de la población. La COVID-19 no sólo ha causado muertes, sino que, para evitar el colapso de los sistemas sanitarios, la actividad económica ha tenido que reducirse al mínimo.



### **Figura 2.3: Porcentaje de personas que han recibido al menos una dosis**



También hemos vivido el descubrimiento y la aprobación probablemente más rápidos de vacunas contra un virus tan letal. Pero, mientras hemos estado viendo con horror el

aumento del número de muertes, en el año 2021 nos sorprendió el diferente ritmo al que se desarrollaban los programas de vacunación en los distintos países (Figura 2.3).

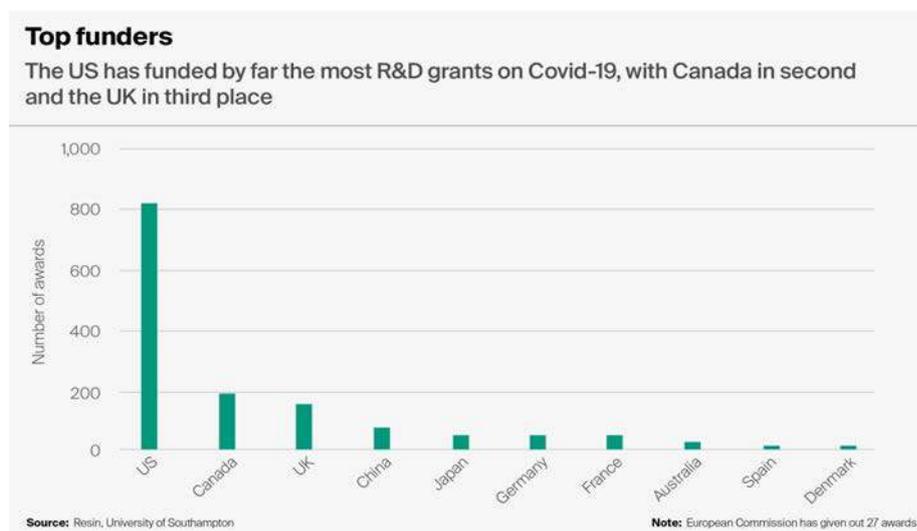
El descubrimiento, la aprobación y la fabricación de las vacunas de la COVID-19 en un tiempo récord justifica una reflexión sobre los cambios normativos que ha traído esta pandemia. Este artículo destaca algunos de estas transformaciones y concluye con algunas reflexiones finales.

### **El Gran Impulso: La financiación de la investigación sobre la Covid-19 por parte de gobiernos e instituciones**

Dada la rápida propagación del virus y su alta letalidad, muy pronto se hizo evidente que era esencial realizar grandes inversiones para impulsar la investigación de vacunas contra la COVID-19 (es decir, la financiación del empuje o *push-funding* en inglés). Aunque fueron útiles, los cierres y otras restricciones a la actividad económica impusieron un coste sin precedentes para la ciudadanía, los negocios y la economía global.

En respuesta, se produjo una oleada de inversiones en apoyo a la investigación sobre las vacunas para la COVID-19 por parte de gobiernos e instituciones (por ejemplo, la Fundación Bill y Melinda Gates, GAVI, y la Coalición para las Innovaciones en la Preparación ante las Epidemias). Los gobiernos que más han invertido en I+D sobre la COVID-19 hasta marzo de 2021 han sido los Estados Unidos de América, Canadá, el Reino Unido, China y Japón, seguidos por Alemania, Francia, Australia, España y Dinamarca en ese orden (Figura 2.4). Obviamente, la inversión per cápita cambiaría el orden al tener en cuenta la población.

**Figura 2.4: Países que más han contribuido en programas de I+D relacionada con COVID-19**



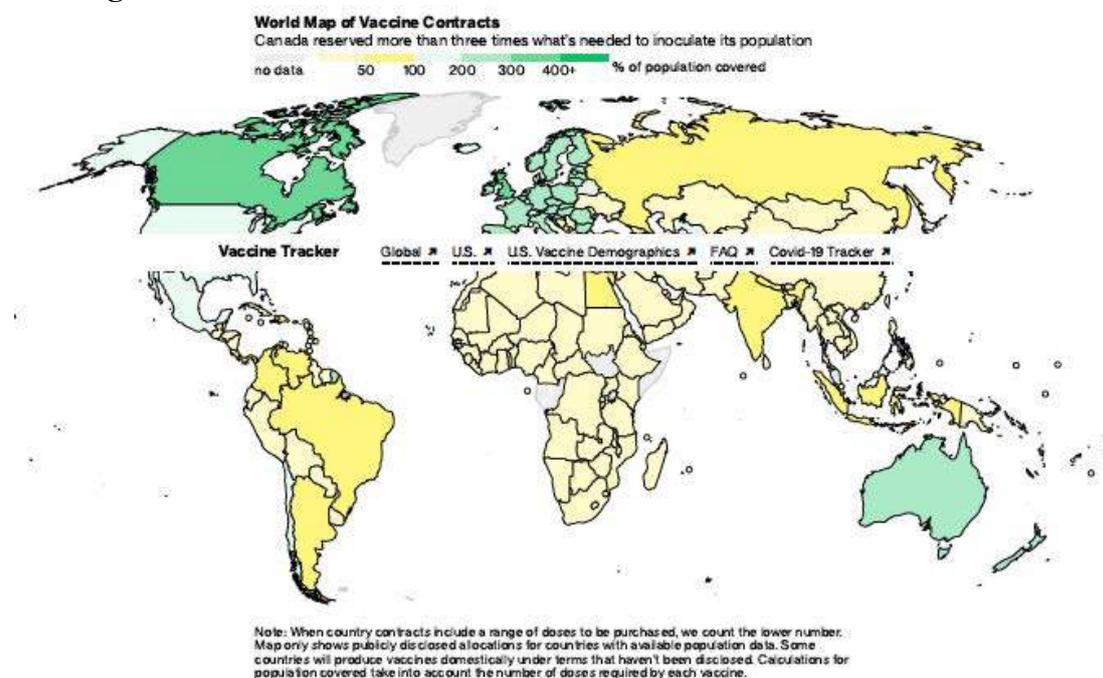
### **El Gran Tirón: los acuerdos de compra anticipada**

Para incentivar la investigación sobre la COVID-19, muchos gobiernos firmaron acuerdos de compra anticipada (ACA) con las compañías que estaban trabajando en el desarrollo de vacunas. Los ACAs se conocen como *mecanismos de incentivos de impulso* en los que se adelanta el importe de la compra de un producto para acelerar la última fase de su desarrollo y convertirlo en un producto comercializable. Un ACA es por tanto un

acuerdo de adquisición y de financiación del desarrollo clínico al mismo tiempo, lo que elimina algunos de los riesgos del desarrollo de la vacuna para la empresa. Aunque estos acuerdos ya se habían utilizado antes, nunca habían sido tan frecuentes. Los ACA que se han firmado entre gobiernos y productores de las vacunas COVID-19 suelen especificar volúmenes de dosis de vacunas, precios y plazos que comprometen a ambas partes. Sin embargo, la responsabilidad de la empresa y/o los plazos de entrega se han definido de forma más flexible en algunos casos que en otros.<sup>1</sup> Además, muchos ACA se firmaron incluso antes de la aprobación del producto<sup>2</sup> y las aprobaciones de las vacunas para COVID-19 se aceleraron.<sup>3</sup>

El mapa de los contratos de compra de vacunas por país que aparece a continuación (Figura 2.5) muestra como los países de la OCDE han conseguido un número de dosis per cápita mayor que el resto, con Canadá a la cabeza.

**Figura 2.5: EL MUNDO DEL CONTRATO DE VACUNAS COVID-19**



- Fuente: <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-vaccine-tracker-global-distribution/>

### El despliegue de las vacunas

La diferencia de velocidad en el despliegue de las vacunas según el país exige nuevas reflexiones:

**Estados Unidos, el Reino Unido y la UE:** La Figura 3 muestra claramente la diferencia de velocidad en la implantación de las vacunas en EE.UU., el Reino Unido y la Unión Europea (UE). La cuestión que se plantea es qué explica las diferencias. Se ha debatido mucho sobre este tema.<sup>4</sup> Aun así, existe cierto consenso en que la UE podría haber

<sup>1</sup> [Why the EU's covid-19 vaccination programme went wrong | The Economist](#)

<sup>2</sup> [The European Commission says Covid-19 vaccines should be global public goods, but do their agreements with pharma reflect this? | Medicines Law & Policy \(medicineslawandpolicy.org\)](#)

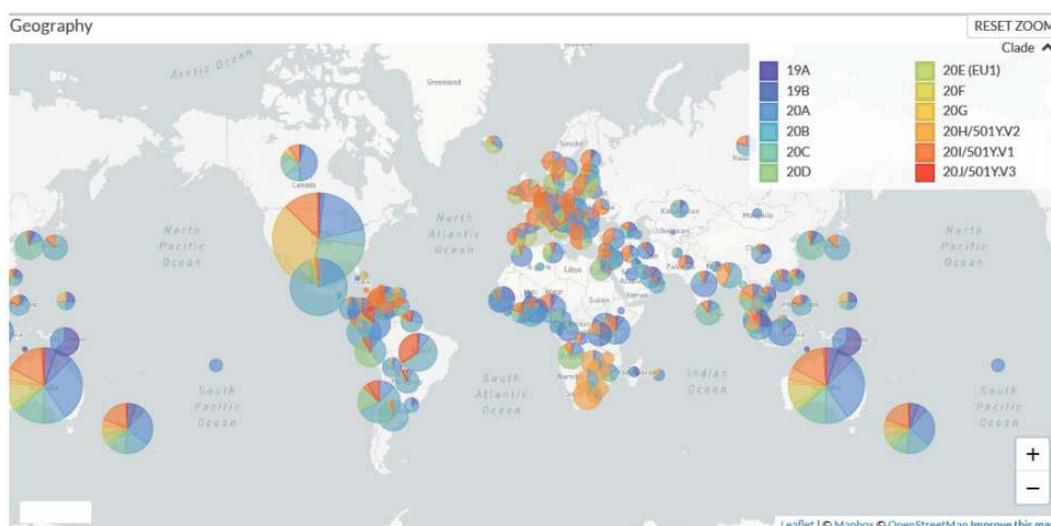
<sup>3</sup> [Fast-track procedures for treatments and vaccines for COVID-19 - infographic \(europa.eu\)](#)  
[MHRA guidance on coronavirus \(COVID-19\) - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)  
[COVID-19 Vaccines | FDA](#)

<sup>4</sup> Véanse por ejemplo: [Covid: Why is EU's vaccine rollout so slow? - BBC News](#)

firmado algunos ACAs con cierto retraso en comparación con el Reino Unido y los Estados Unidos, haber aprobado las vacunas a un ritmo algo más lento y, según la mayoría, haber negociado mucho más para obtener precios bajos. Sean cuales sean las razones, hay lecciones que aprender de la experiencia pero no son el tema de este artículo.

**La necesidad de una lucha coordinada:** La observación de los ritmos de despliegue de la vacunación por países (Figura 2.3) y la aparición de las variantes de COVID-19 (Figura 2.6) sugiere que, o bien hay un esfuerzo global simultáneo para vacunar al planeta, o la carrera para vencer a COVID-19 durará mucho más de lo deseado. Mientras haya regiones que no hayan alcanzado la inmunidad de rebaño, la probabilidad de que aparezcan mutaciones resistentes a las vacunas existentes aumenta. Y, aun así, lo más probable es que se necesite una vigilancia constante y vacunas de refuerzo.

**Figura 2.6: Epidemiología genómica de los nuevos coronavirus - Submuestreo mundial. Mostrando 3851 de 3851 genomas muestreados entre diciembre de 2019 y abril de 2021.**



- Fuente: [Nextstrain](#). Built with nextstrain/ncov. Maintained by the Nextstrain team. Enabled by data from gisaid-logo.

La Figura 2.3 muestra que los países de renta baja y media (PRBM) no tienen el mismo acceso a las vacunas que los países de la OCDE. Las iniciativas para distribuir vacunas a los PRBMs están ganando velocidad. Por ejemplo, el *Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator* es una colaboración global para acelerar el desarrollo, la fabricación y el acceso a pruebas, tratamientos y vacunas de COVID-19. Uno de sus pilares, COVAX<sup>5</sup> está codirigido por Gavi, la Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) y la OMS. La Figura 2.7 muestra las contribuciones por país a este plan. A pesar de estas iniciativas, también hay propuestas para eliminar las patentes de las vacunas y proporcionar licencias de producción, argumentando que son un bien público. Discutir los pros y los contras de tal propuesta, sin embargo, sería en si mismo objeto de un artículo.

---

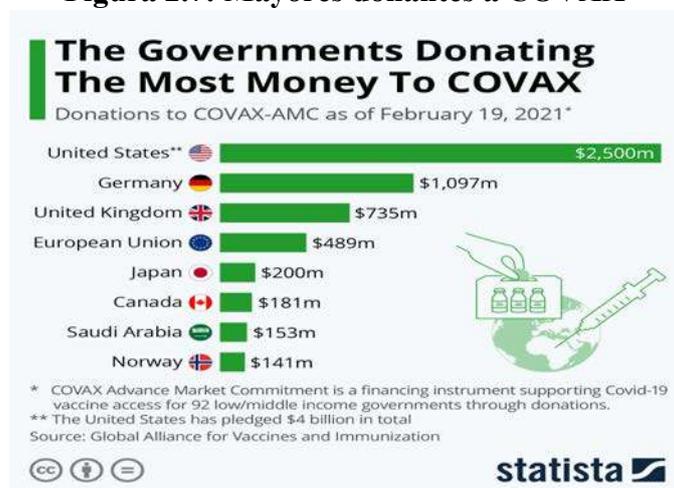
[Why the EU's covid-19 vaccination programme went wrong? The Commission should have done much better.](#) *The Economist*. Briefing, April 3, 2021, Edition.

[Why has the EU been so slow to roll out a Covid vaccination programme?](#) | [Bruegel](#) by Guntram Wolff, Director of the Brussels-based Bruegel think tank.

[Vaccines: A Very European Disaster](#) - P. Krugman. [The New York Times](#). March 18, 2021.

<sup>5</sup> [COVAX \(who.int\)](#)

**Figura 2.7: Mayores donantes a COVAX**



Una posible conclusión de este artículo podría ser que la COVID-19 ha causado y sigue causando una pérdida insustituible de vidas y medios de subsistencia, pero también nos ha enseñado algunas lecciones. Una de ellas es lo mucho que el ser humano necesita y valora la salud y cuánto está dispuesto a dar para recuperarla. Los procesos de regulación y aprobación de medicamentos para la COVID-19 se modificaron rápidamente para agilizar la innovación y acelerar el acceso de la población a vacunas y tratamientos. También hemos aprendido por la vía dura que el estar preparados para hacer frente a las epidemias -o a las cada vez más frecuentes catástrofes naturales provocadas por el cambio o la emergencia climática- debe ser una prioridad. Por último, se ha puesto aun más de manifiesto la rapidez con la que las desigualdades en materia de salud pueden agravarse (e incluso espiralizarse) si no actuamos de forma decidida y conjunta.

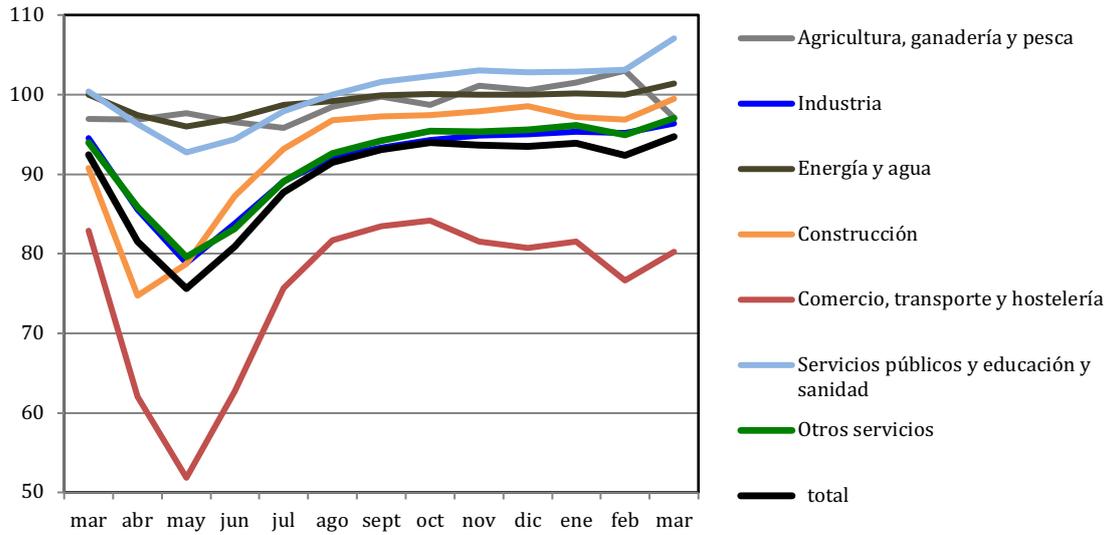
### 3. Evolución de la actividad por sectores y regiones

En esta sección se presentan algunos indicadores de la evolución de la actividad por sectores y regiones elaborados a partir de datos de *empleo asalariado efectivo*, definido como el resultado de restar los trabajadores afectados por ERTes del número total de asalariados afiliados a la Seguridad Social en situación de alta laboral.<sup>6</sup> Los datos de afiliación en media mensual provienen de la Seguridad Social (2021a y b), al igual que el desglose por sectores y territorios de los trabajadores afectados por ERTes, también en media mensual.<sup>7</sup>

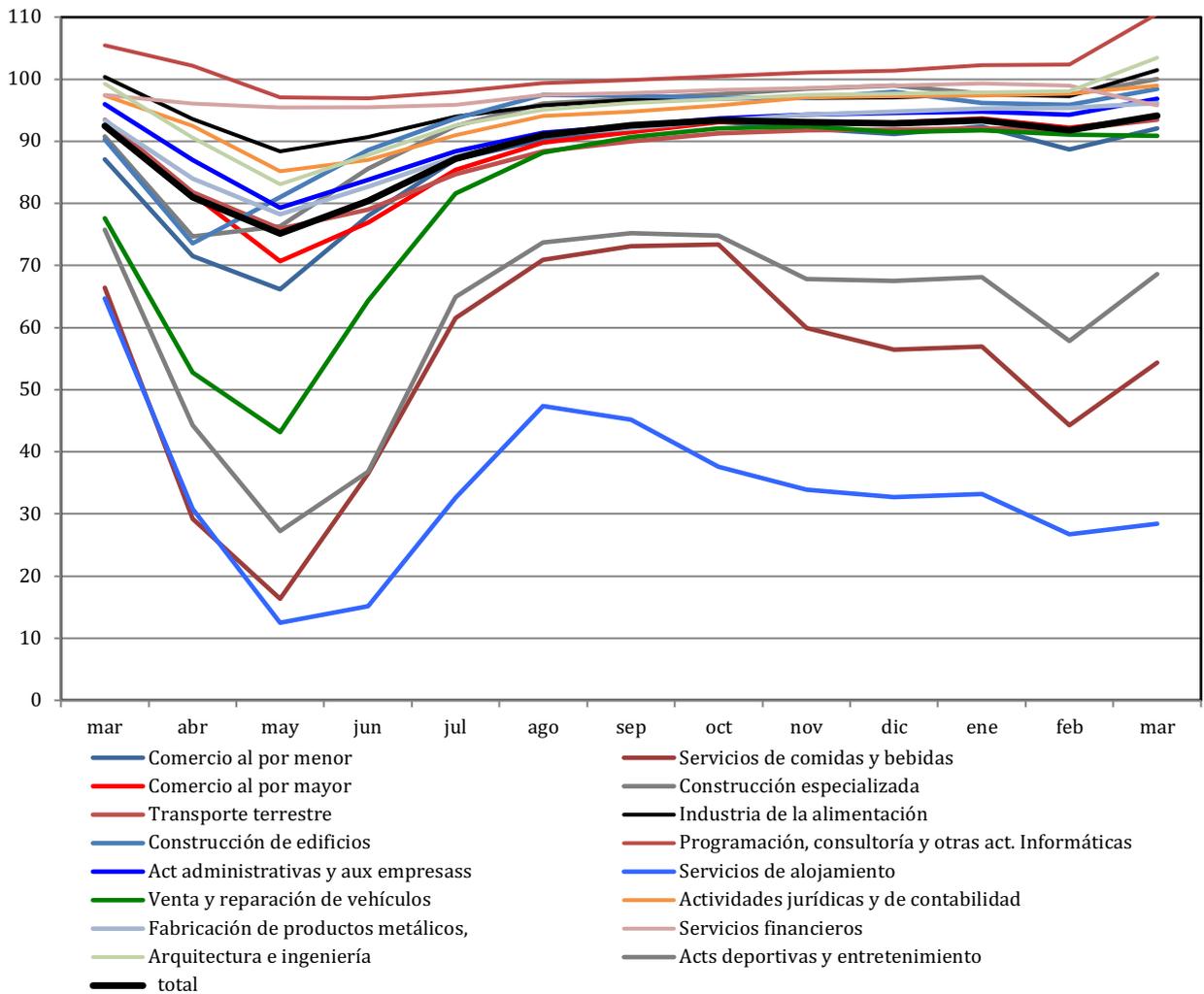
<sup>6</sup> En principio, podría construirse un indicador similar de empleo efectivo para los trabajadores autónomos restando de la afiliación total a las personas que perciben ayudas por cese de actividad. Sin embargo, la serie sería un indicador menos fiable de empleo efectivo que su homóloga para asalariados por varios motivos. Uno de ellos es que la prestación extraordinaria por cese de actividad ligada al Covid desapareció el pasado junio, generando un fortísimo corte en la serie, aunque se han creado después otras prestaciones similares. Hemos preferido, por tanto, trabajar sólo con la serie de asalariados, suponiendo implícitamente que la de no asalariados se comporta de una forma similar ante el *shock* que supone la pandemia.

<sup>7</sup> Los datos de afectados por ERTes se han publicado en los últimos meses a través de notas de prensa que generalmente van acompañadas de un archivo de Excel. Estas notas se cuelgan en la página web del Gabinete de Comunicación del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/inicio>

**Gráfico 3.1: Evolución de los índices de ocupación asalariada efectiva por grandes sectores**



**Gráfico 3.2: Evolución de los índices de ocupación asalariada efectiva detalle de las principales actividades privadas (CNAE a dos dígitos)**



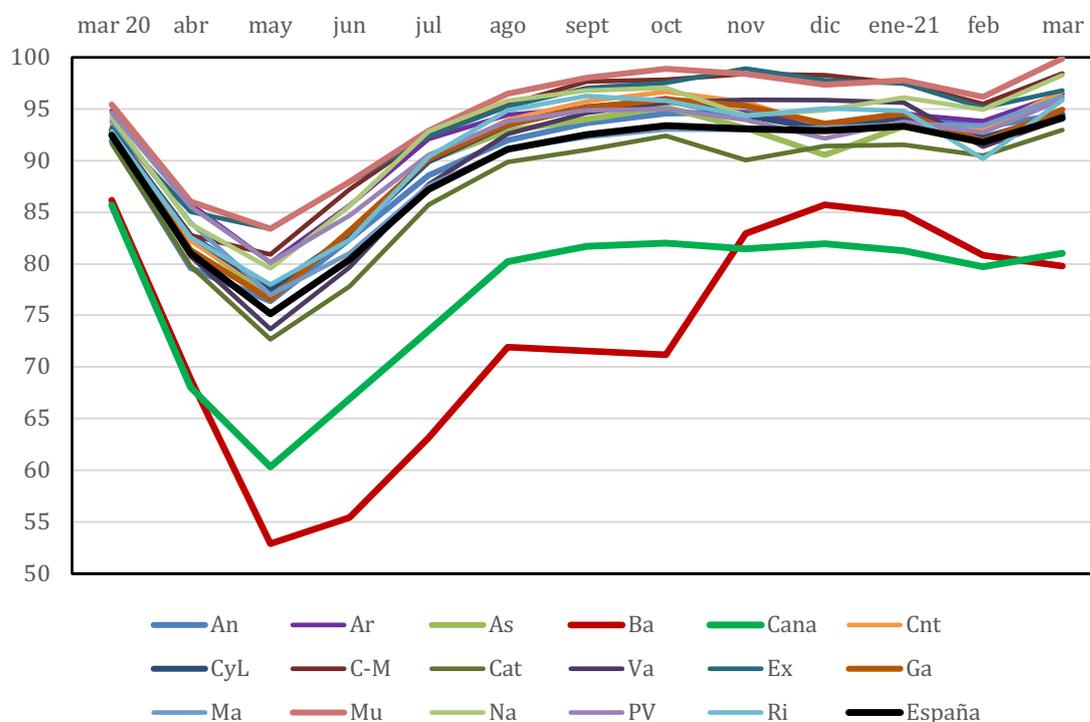
- Nota: Para marzo no hay datos de afectados por ERTE. Su valor se aproxima por interpolación lineal entre febrero (= 0) y abril.

Los índices de ocupación (asalariada) efectiva relativa se construyen tomando como referencia los niveles reales de empleo observados durante cada mes de 2019, el último año completo antes de la llegada de la pandemia. En particular, estos índices se definen como el cociente entre el empleo asalariado efectivo observado en cada momento y el valor de la misma variable en el mismo mes de 2019.

El Gráfico 3.1 muestra la evolución del índice de ocupación efectiva en los grandes sectores de actividad. El Gráfico 3.2 muestra la misma información a un mayor nivel de desagregación, trabajando con datos para las principales actividades privadas a dos dígitos de la CNAE, excluyendo la agricultura y el servicio doméstico. Las actividades más afectadas se concentran en el sector turístico y ciertas ramas de servicios, destacando la hostelería (servicios de comidas y alojamiento) y las actividades deportivas y de entretenimiento.

El nivel de actividad tocó fondo entre abril y mayo de 2020, iniciándose seguidamente un proceso de recuperación que comienza en mayo en la construcción y en algunos servicios a empresas y en junio en el resto de los sectores, pero que en algunos casos está todavía lejos de devolvernos a la situación pre-crisis. Así, las ramas productivas más afectadas se han estancado o incluso retrocedido a partir del pasado agosto, registrando en la actualidad caídas de entre el 30% y el 70% de la ocupación efectiva con respecto a marzo de 2019 pese al repunte de este último mes. Otras actividades menos afectadas por la crisis han ido recuperando sus niveles de actividad pre-pandemia, aunque de una forma lenta y con ciertos altibajos. A la ralentización y posterior estancamiento de la recuperación tras el verano pasado ha contribuido sin duda la prolongación de la crisis sanitaria, que parece estar entrando en su cuarta ola en el momento actual, así como las restricciones impuestas para reducir los contagios.

**Gráfico 3.3: Evolución de los índices de ocupación asalariada efectiva por CCAA**



Los índices de ocupación relativa pueden calcularse también por comunidades autónomas. El Gráfico 3.3 resume la incidencia territorial de la crisis en términos de este indicador. Como cabría esperar, el impacto de la pandemia es especialmente acusado en

las comunidades insulares debido al elevado peso del sector turístico, particularmente en Baleares, que seguía en octubre de 2020 casi un 30% por debajo del nivel del mismo mes del año anterior tras haber llegado a perder casi un 50% en mayo. La aparente mejora de esta comunidad en el último trimestre de 2020 se debe fundamentalmente al final de la temporada turística, que siempre se traduce en una caída importante del empleo. Cataluña está también entre las comunidades más afectadas, aunque muy lejos de los archipiélagos. En el extremo opuesto se encuentran las comunidades de Extremadura, Murcia y Castilla la Mancha, con un mayor peso del sector agrario y una menor dependencia del turismo, cuyos niveles de empleo mensuales no llegaron a caer en ningún momento más de 20 puntos con respecto a 2019 y se sitúan en marzo con pérdidas mínimas. Para el conjunto de España, la economía tocó fondo en mayo, con una caída de 25 puntos, iniciándose seguidamente una recuperación que comienza a ralentizarse a partir de julio, tanto en el agregado como para la mayor parte de las comunidades, y se convierte en estancamiento desde septiembre hasta enero. En los últimos meses se registran apreciables altibajos, con un retroceso en febrero que parece estar ligado a la tercera ola de la pandemia y un apreciable repunte en marzo, cuando esta ola remite y vuelven a suavizarse las restricciones.

#### **4. El impacto económico y presupuestario de la crisis. Una batería de indicadores de seguimiento**

En esta sección se recopila una serie de indicadores para facilitar el seguimiento de los aspectos económicos y presupuestarios de la crisis del Covid-19. El Cuadro 4.1 muestra las variables elegidas, divididas por bloques, con la fuente de la información entre paréntesis. Algunos indicadores están disponibles casi en tiempo real con frecuencia diaria, pero la mayor parte de ellos tienen frecuencia mensual y se publican con un retardo de entre dos semanas y dos meses. Los Gráficos 4.1-4.3 resumen la evolución de los distintos indicadores. En la mayor parte de los casos, los datos disponibles desde el inicio de la pandemia se muestran junto con la serie mensual del año 2019, que servirá como referencia de lo que podría ser un año “normal” tirando a bueno.

#### **Cuadro 4.1: Indicadores de seguimiento**

---

##### ***Indicadores de movilidad y uso del tiempo***

- Tiempo pasado en el hogar, el centro habitual de trabajo, el transporte público y actividades recreativas y de consumo no esencial. Todas las variables se miden en términos relativos a la media observada durante cinco semanas poco antes del inicio de la crisis. (Google, 2020, Informes de movilidad local sobre el Covid-19).

##### ***Mercado de trabajo***

- Paro registrado a fin de mes. (SEPE, 2020a, Resumen estadístico mensual)
  - Afiliación a la Seguridad Social a fin de mes (MTSS, 2020, Boletín de Estadísticas Laborales).
  - Trabajadores afectados por ERTES a final de mes y por ceses de actividad. (Ministerio de Inclusión y Seguridad Social)
  - *Nota:* los datos de afiliación y afectados por ERTES y cese de actividad se publican mensualmente a través de una nota de prensa a la que acompaña un archivo de Excel con datos detallados. La nota se cuelga en la página web del Gabinete de Comunicación del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/inicio>
  - Gasto en prestaciones por desempleo (MT, 2020, Estadística de Prestaciones por desempleo)
-

### Cuadro 4.1: Indicadores de seguimiento – continuación

#### **Ingresos tributarios**

- Ingresos tributarios netos totales recaudados por la Agencia Tributaria estatal (AT, 2020, Informes mensuales de recaudación).
- Recaudación neta por cotizaciones de la Seguridad Social (IGSS, 2020, Resumen de la ejecución del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social).

#### **Gasto público**

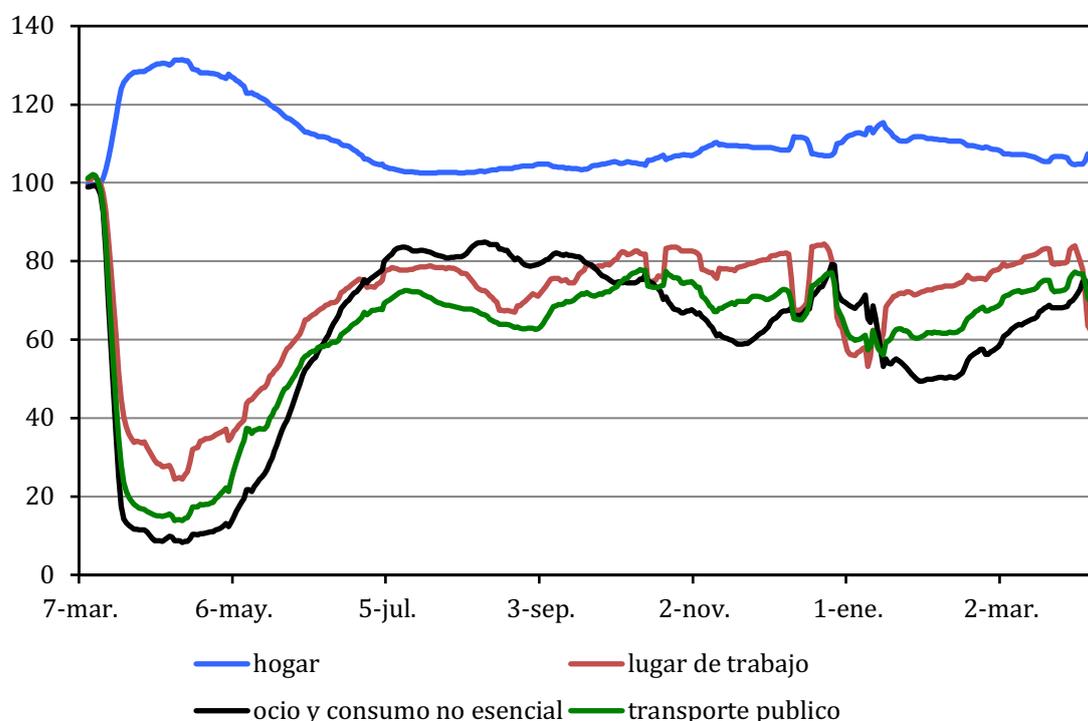
- Gasto no financiero del Estado (pagos) (IGAE, 2020, Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado)
- Gasto no financiero de las CCAA (pagos) (MH, 2020, Ejecución presupuestaria de las CCAA)
- Gasto en transferencias corrientes de la Seguridad Social (pagos) (IGSS, 2020, Resumen de la ejecución del presupuesto del Sistema de la Seguridad Social).

#### **Deuda e intereses**

- Financiación neta obtenida por el Tesoro (Tesoro Público, 2020, Estadísticas mensuales)

El primer bloque de indicadores tiene que ver con el patrón de uso del tiempo de la población española. Estos indicadores se construyen utilizando datos elaborados por Google a partir de la geolocalización de los teléfonos móviles de sus usuarios e indican el tiempo pasado en cada lugar, medido en relación con el nivel medio observado durante un período de cinco semanas anteriores al comienzo de la epidemia (del 3 de enero al 6 de febrero de 2020).

**Gráfico 4.1: Uso del tiempo en España, media móvil de los últimos siete días  
100 = media poco antes del inicio de la crisis (3 de enero a 6 de febrero de 2020)**



- Fuente: Google (2020).

Como se aprecia en el Gráfico 4.1, las medidas de confinamiento que se adoptaron a mediados de marzo de 2020 para reducir el ritmo de contagios tuvieron un efecto dramático sobre los patrones de comportamiento y movilidad de los españoles. Tras la proclamación del estado de alarma, el tiempo que la población pasa en casa aumentó rápidamente hasta estabilizarse durante varias semanas en torno a un 30% por encima del nivel anterior al inicio del estado de alarma, mientras que el tiempo de permanencia en el centro de trabajo se redujo en torno a un 70% como resultado del cierre de muchas actividades, el crecimiento del paro y el aumento del teletrabajo. La caída de la movilidad se aprecia también en el marcadísimo descenso del tiempo dedicado a actividades de ocio y consumo no esencial y en el uso del transporte público.

Comenzando a mediados de abril del año pasado, sin embargo, los patrones de movilidad y uso del tiempo comienzan a normalizarse gradualmente. A principios de julio, el tiempo pasado en casa había recuperado prácticamente el nivel anterior a la crisis mientras que el índice de permanencia en el centro habitual de trabajo y el tiempo dedicado al ocio y el consumo no esencial habían vuelto al 80% de sus niveles normales. Desde entonces, los indicadores se estabilizan, aunque con altibajos significativos que parecen reflejar las restricciones impuestas para contener la segunda y tercera olas de la pandemia, aunque con cambios mucho más suaves que los observados en primavera. Desde mediados de septiembre hasta mediados de enero, el tiempo pasado en el hogar gira suavemente al alza mientras que el dedicado al ocio y al consumo se reduce más abruptamente, con una recuperación transitoria, seguramente ligada a las fiestas navideñas, durante diciembre y comienzos de enero. Por su parte, el tiempo pasado en el lugar de trabajo y en el transporte público se mantienen, con ciertas oscilaciones, entre los 60 y los 80 puntos desde comienzo del verano. Ambas variables mejoran apreciablemente a la vuelta del verano pero tienden a estancarse o incluso a caer de octubre en adelante. Finalmente, de mediados de enero en adelante todos los indicadores muestran tendencia a normalizarse.<sup>8</sup>

El siguiente bloque de indicadores se refiere al mercado de trabajo y su evolución se resume en el Gráfico 4.2. En este bloque se incluyen el paro y la afiliación a la Seguridad Social registrados al final de cada mes, el número de afectados por ERTes y beneficiarios de prestaciones extraordinarias para autónomos por cese de actividad y el *desempleo efectivo*, definido como la suma del paro registrado más los afectados por ERTes y los beneficiarios de prestaciones por cese de actividad – esto es, como la suma total de los activos que no están trabajando (al menos a jornada completa), estén o no en situación de alta en la Seguridad Social.

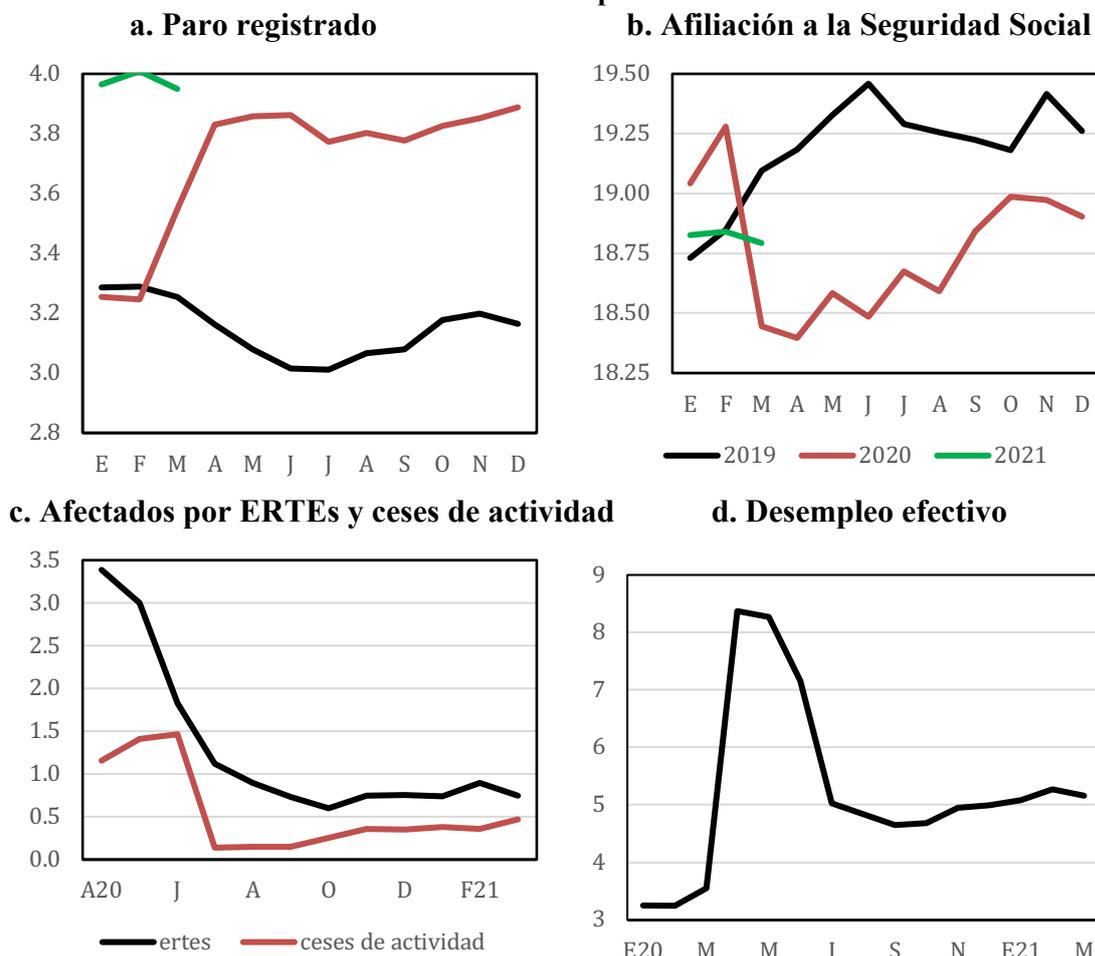
Los primeros efectos del Covid sobre el mercado de trabajo fueron dramáticos. En marzo se produjo un aumento del paro registrado de más de 300.000 personas y una caída de la afiliación de más de 800.000 efectivos. En abril, el paro siguió creciendo al mismo ritmo pero la afiliación a la Seguridad Social comenzó a estabilizarse. Por otra parte, la relativa estabilidad de esta variable en ese momento podría dar una idea un tanto engañosa de la evolución del empleo pues en ella se incluye a los trabajadores afectados por ERTes, que no están trabajando o lo hacen sólo una parte de la jornada. El número de afectados por estos expedientes se disparó en abril hasta niveles nunca vistos, en torno a los 3,4 millones. A este grupo hay que sumar también los trabajadores por cuenta propia cubiertos por prestaciones extraordinarias por cese de actividad, que vendría a ser el

---

<sup>8</sup> La fuerte caída de la serie de tiempo pasado en el lugar de trabajo que se observa a principios de abril se debe seguramente al cambio de fecha de la Semana Santa, que en 2021 se adelantó en más de una semana con respecto a 2020.

equivalente a los ERTE para los autónomos. Este colectivo superó el millón de personas en los meses del inicio de la pandemia.

**Gráfico 4.2: Indicadores de mercado de trabajo**  
millones de personas



- *Notas:* Millones de personas. En el panel *d*, se incluyen también los afectados por ERTEs y los beneficiarios de la prestación por cese de actividad ligado al Covid-19.

Desde mayo hasta septiembre u octubre, la situación se estabiliza y comienza luego a mejorar. La afiliación gira claramente al alza en estos meses aunque con ciertos altibajos, y el paro registrado se estabiliza e incluso desciende ligeramente. Por otra parte, se reduce muy apreciablemente el número de afectados por ERTEs, que descienden desde 3,4 millones a finales de abril a 1,1 millones en julio y 0,6 millones en octubre. Más difícil de interpretar es la evolución de los ceses de actividad pues el fuerte descenso de julio se debe a la extinción de la prestación extraordinaria por este concepto, que fue sustituida por una ayuda más restrictiva que inicialmente sólo cobraban unos 150.000 trabajadores. Posteriormente se han recuperado o puesto en marcha nuevas prestaciones del mismo tipo y el número de beneficiarios ha ido aumentando otra vez, aunque manteniéndose muy lejos de los niveles de la primavera pasada.

Finalmente, desde septiembre u octubre hasta febrero entramos en un período de estancamiento o leve retroceso de todos los indicadores de empleo con una mejora final en marzo que habrá que ver si se consolida y marca un cambio de tendencia. Entre septiembre y febrero, el paro ha aumentado en 230 mil personas, la suma de los ERTEs

y ceses de actividad en 410 mil y la afiliación ha descendido en 150 mil personas. Aunque una parte importante de los retrocesos del paro y la afiliación tienen carácter estacional, lo cierto es que la vigorosa recuperación del empleo que se produjo en torno al verano desapareció en la parte final del año, como ya hemos visto en la sección 4. Esto se aprecia también con claridad en la evolución de la tasa de desempleo efectivo (calculada como el cociente entre el paro efectivo y la población activa de la última EPA), que sube más de 2,5 puntos entre septiembre y febrero para reducirse cuatro décimas en marzo, hasta el 22,4%.

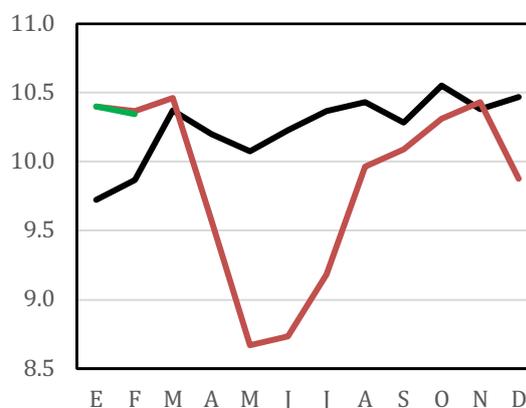
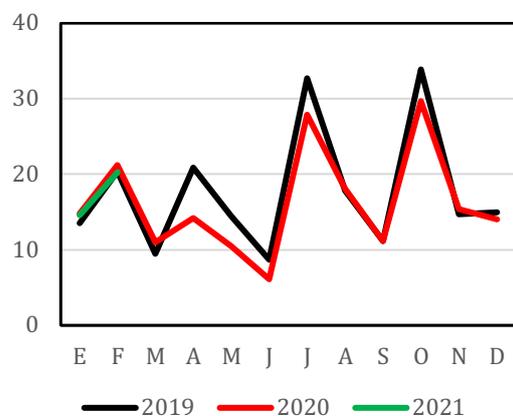
El siguiente bloque reúne distintos indicadores de la evolución de la finanzas públicas. En materia de ingresos, seguimos la evolución de la recaudación neta de los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria estatal (AEAT), incluyendo el IRPF, el IVA, el Impuesto de Sociedades y los Impuestos Especiales junto con otros impuestos menores, así como la de las cotizaciones pagadas al Sistema de Seguridad Social (donde no se incluye el SEPE a estos efectos). En cuanto a los gastos, consideramos por separado los del Estado, las CCAA y la Seguridad Social, contabilizados con un criterio de caja. Para el Estado se utiliza el total de pagos no financieros en contabilidad presupuestaria y para las CCAA los pagos no financieros con cargo al ejercicio corriente. En el caso de la Seguridad Social, consideramos los pagos realizados dentro del capítulo 4 de transferencias corrientes, que corresponden fundamentalmente al pago de las pensiones y otras prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social (en el que no se incluye el SEPE y por lo tanto tampoco las prestaciones por desempleo). Finalmente, se incluye un indicador de la evolución de la deuda del Estado. Se trata, en particular, de la financiación neta acumulada, definida como la diferencia entre las emisiones y amortizaciones realizadas hasta el momento a lo largo del año en curso.

La evolución de estas variables se resume en el Gráfico 4.3. La crisis ha tenido un efecto apreciable sobre los ingresos tributarios de las administraciones públicas que ha tendido a concentrarse en los primeros meses de la pandemia. En cuanto a los ingresos tributarios gestionados por la AT, su cuantía total cae en torno a un 30% en relación con 2019 en abril, mayo y junio. Aunque las cosas mejoran en la segunda parte del año, la caída acumulada hasta diciembre se aproxima al 9%. El patrón es cualitativamente similar en el caso de las cotizaciones sociales, aunque con una caída menor, que se sitúa ligeramente por debajo del 4% en el acumulado hasta diciembre.

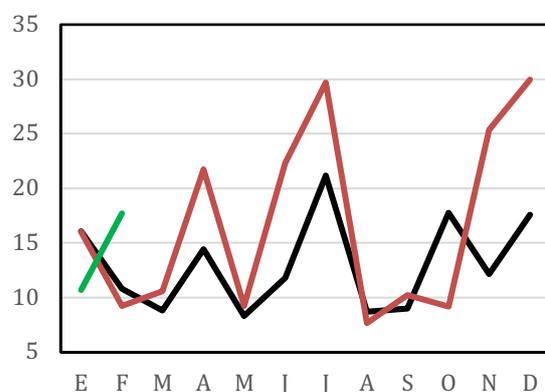
Los efectos de la pandemia también son claramente perceptibles en los indicadores de gasto público. A nivel autonómico, el impacto de la crisis comienza a notarse de abril de 2020 en adelante, aunque de una forma irregular y con un fuerte pico en diciembre que deja el incremento anual del gasto no financiero en el 11,5%. Este aumento proviene en buena parte del fuerte crecimiento del gasto corriente en bienes y servicios (+22,7% en el acumulado hasta diciembre) que seguramente es de origen sanitario y quizás en parte educativo. En cuanto al Estado, los efectos de la crisis comienzan a apreciarse ya en el mes de marzo y el incremento acumulado en relación al año anterior se sitúa en el 28% en 2020, aunque este incremento se debe en buena parte al fuerte aumento de las transferencias a las CCAA y a la Seguridad Social. En el caso de la Seguridad Social, el incremento acumulado hasta diciembre del gasto en prestaciones ha estado en torno al 11%. A esta cifra han contribuido significativamente las prestaciones por cese de actividad, que prácticamente no existían hasta el momento, el fuerte aumento del gasto en incapacidad temporal y el crecimiento del gasto en pensiones. Por último, en el panel *f* se aprecia como el Tesoro se puso enseguida a trabajar en la obtención de la financiación extraordinaria que ha sido necesaria durante 2020, habiendo acumulado en la primera mitad del año casi 100.000 millones de euros de financiación neta.

**Gráfico 4.3: Indicadores de finanzas públicas, datos mensuales**  
miles de millones de euros corrientes

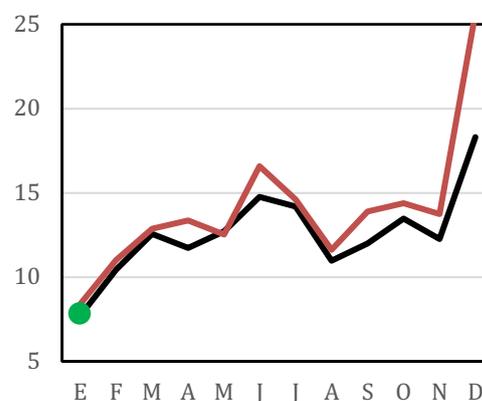
**a. Ingresos netos totales recaudados por la AT      b. Cotizaciones de la Seg. Social**



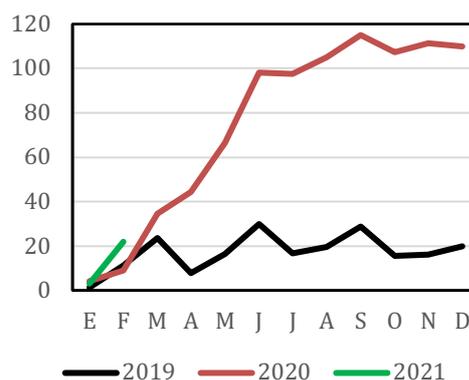
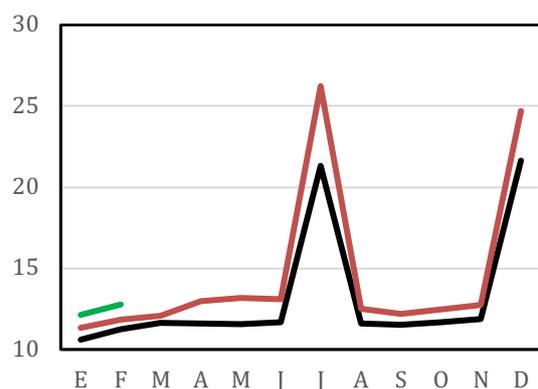
**c. Gasto no financiero del Estado**



**d. Gasto no financiero de las CCAA**



**e. Transf. corrientes de la Seg. Social      f. Financiación neta acumulada del Estado**



### 5. Medidas económicas y sociales adoptadas en las últimas semanas

En esta sección se resumen las principales novedades que se han producido en las últimas semanas en relación con las políticas contra la crisis. Desde la publicación del número anterior de este Boletín, a mediados de febrero, la noticia más importante a nivel europeo ha sido la paralización, previsiblemente temporal, del proceso de ratificación del plan de recuperación por parte del Tribunal Constitucional alemán mientras estudia un recurso que cuestiona la legalidad de la emisión conjunta de deuda europea que ha de financiar

los nuevos fondos.<sup>9</sup> A nivel doméstico, las principales novedades han sido la promulgación del Real Decreto-ley 5/2021 de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 (BOE, 2021c) y la publicación por el Gobierno de una nueva versión, más avanzada, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR, GdE, 2021) que ha de presentarse oficialmente a la Comisión Europea antes de finales de abril.

### **5.1. Ayudas a empresas**

El Real decreto-ley 5/21 establece tres fondos o líneas de ayudas a empresas. El menor de ellos es un fondo de recapitalización, dotado con 1.000 millones de euros y gestionado por una empresa pública adscrita al Ministerio de Industria, con una función similar a la del Fondo de recapitalización de empresas estratégicas que gestiona la SEPI, pero para sociedades de menor tamaño. Los otros dos fondos financiarán respectivamente ayudas directas no reembolsables a autónomos y empresas y la reestructuración de los créditos garantizados del ICO.<sup>10</sup>

La línea de ayudas directas, que contará con una dotación de 7.000 millones de euros, está destinada a las empresas y trabajadores autónomos que operan en los sectores más afectados por la crisis cuyo volumen de operaciones en 2020 haya caído más de un 30% con respecto a 2019. El decreto fija una cuantía máxima por destinatario de las ayudas que, excepto para los que tributen por el sistema de módulos, dependerá de la caída del volumen de operaciones registrada entre 2019 y 2020. La línea de ayudas será gestionada por las comunidades y ciudades autónomas, que podrán fijar la cuantía de las mismas dentro de los límites máximos indicados más arriba. La dotación de la línea de ayudas se dividirá en dos tramos. Uno de ellos, dotado con 2.000 millones de euros, corresponderá a Canarias y Baleares, mientras que el resto de las CCAA se repartirán los 5.000 millones restantes. Curiosamente, los criterios de reparto entre comunidades serán diferentes en el caso de las comunidades insulares, y estas podrán además aumentar la cuantía y los límites máximos de las ayudas por encima del resto.

Finalmente, en el decreto se crea también una línea presupuestaria dotada inicialmente con 3.000 millones de euros para ayudar a financiar acuerdos de reestructuración de deuda financiera Covid avalada por el Estado a través del ICO. Muchos de los detalles se remiten a un futuro Código de Buenas Prácticas, de adhesión voluntaria por parte de las entidades financieras.

Las transferencias de este Fondo se destinarán a financiar quitas a los préstamos del ICO. Pero antes de llegar a tales quitas, el texto prioriza otras posibilidades para aliviar la carga financiera de los deudores. En primer lugar, se recurrirá a la ampliación de los plazos de vencimiento y de carencia de estos préstamos. Así, para poder beneficiarse de medidas adicionales, se exige que los deudores hayan agotado el margen existente de ampliación de plazos previsto en la normativa preexistente (hasta 8 años para el vencimiento del préstamo y el aval asociado y hasta dos años de carencia para las devoluciones de capital). Por otra parte, se contempla la posibilidad de extender aún más el plazo de vencimiento de los créditos, así como la conversión de préstamos ordinarios en préstamos participativos manteniendo el aval público. En caso de impago del crédito, el Estado delega en las entidades financieras la gestión de las reclamaciones o las acciones

---

<sup>9</sup> Véase por ejemplo <https://elpais.com/economia/2021-03-26/el-constitucional-aleman-paraliza-la-ratificacion-del-plan-de-recuperacion-europeo.html>

<sup>10</sup> Para una discusión más detallada del contenido del decreto, véase la sección 1.b del Anexo.

judiciales necesarias para la recuperación de los importes impagados, que seguirán el mismo procedimiento que se aplique a la parte no avalada del crédito.

Las ayudas de los tres fondos estarán sujetas a la normativa europea sobre ayudas de estado, incluyendo los límites que en ella se establecen, y sus beneficiarios deberán cumplir ciertos requisitos o exigencias. En particular, no podrán acceder a estas ayudas aquellos negocios o empresas que, en el momento de presentar su solicitud, hubieran iniciado concurso o sido declaradas insolventes o no estuvieran al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social. Los beneficiarios de las ayudas no podrán repartir dividendos durante 2021 y 2022 o aprobar incrementos en las retribuciones de su alta dirección durante un período de dos años y deberán mantener su actividad al menos hasta el 30 de junio de 2022 so pena de tener que reintegrar las ayudas recibidas. En el caso de las ayudas directa, se excluye también a aquellas empresas que hubieran presentado resultados negativos en 2019.

### **Valoración**

El alargamiento de la pandemia está generando problemas financieros cada vez más graves a un número elevado de negocios y empresas que pueden ver en peligro su continuidad en los próximos meses. En diversos números de este Boletín, hemos reclamado que el Gobierno español tome medidas para minimizar los posibles daños, estableciendo ayudas a las empresas más afectadas para cubrir sus costes fijos y paliar sus problemas financieros y mejorando el funcionamiento de los procedimientos de reestructuración o liquidación de las empresas con problemas de solvencia. Puesto que el decreto supone un paso en la dirección correcta en ambos sentidos, merece una valoración positiva. Pensamos que ayudará a evitar muchos cierres innecesarios de empresas y a repartir de forma más equitativa los costes de la pandemia, contribuyendo por ambas vías a mejorar el bienestar.

El decreto contribuirá al buen funcionamiento de los mecanismos judiciales y extrajudiciales de reestructuración que son la última oportunidad para resolver problemas de insolvencia. Aunque muchos detalles están aún pendientes de concretar, parece que se ha optado por dejar la iniciativa en estos procedimientos a los propios bancos, lo que permitirá aprovechar su conocimiento del cliente para mejorar el diseño de las necesarias reestructuraciones. Pese a que los planes iniciales del Gobierno parecen haber ido en otra dirección, al final se ha optado acertadamente por separar la concesión de ayudas directas de la reestructuración de los préstamos con garantías del ICO, lo que permite ganar tiempo con el fin de que se vayan aclarando las perspectivas futuras de las empresas más afectadas por la crisis y evita la exclusión automática de estas ayudas de las empresas que no han recurrido a tales créditos. La decisión también ha evitado los problemas que hubiera generado la concesión generalizada de quitas prematuras bajo la normativa bancaria en vigor, que exige clasificar toda la deuda de las empresas que reciban quitas como dudosa. Esto habría obligado a los bancos a provisionarla en sus balances, reduciendo su capacidad de ofrecer préstamos, y dificultaría el acceso de las empresas afectadas a crédito adicional.

Por otra parte, hay muchos aspectos del Decreto que son claramente susceptibles de mejora. Un aspecto especialmente cuestionable del texto es la exigencia de que los solicitantes de las ayudas que en él se contemplan, incluyendo las subvenciones directas y las posibles quitas, estén al corriente de sus obligaciones con Hacienda y la Seguridad Social en el momento de presentar su solicitud (BOE, 2021, disposición adicional cuarta). Puesto que estamos hablando de ayudas destinadas a empresas y negocios con problemas

de solvencia, es muy probable que muchas de ellas sean incapaces de cumplir este requisito. Alternativamente, para hacerlo podrían verse obligadas a concentrar sus incumplimientos en sus acreedores privados, reforzando así los posibles efectos de bola de nieve que el Gobierno presumiblemente busca evitar con las ayudas.<sup>11</sup>

En segundo lugar, el decreto opta por dar a las ayudas un marcado carácter finalista, estableciendo incluso un orden de prevalencia que podría ser un problema si se opta por una interpretación rígida del texto. El art. 1.3 dice lo siguiente:

Las ayudas directas ... tendrán carácter finalista y deberán aplicarse a la satisfacción de la deuda y pagos a proveedores y otros acreedores, financieros y no financieros, así como los costes fijos incurridos ... entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de mayo de 2021 ... En primer lugar, se satisfarán los pagos a proveedores, por orden de antigüedad y, si procede, se reducirá el nominal de la deuda bancaria, primando la reducción del nominal de la deuda con aval público.

La redacción no parece muy afortunada. Tomado literalmente, el texto obligaría a los beneficiarios de las ayudas a destinar el remanente de las mismas que pudiera quedar tras pagar las deudas pendientes con proveedores a reducir sus préstamos, comenzando por los ICOs, incluso aunque careciesen de liquidez para hacer frente a nuevos pagos a proveedores o cubrir sus costes fijos. Aquellos que hasta ahora hubiesen conseguido hacer frente a sus compromisos con recursos propios o préstamos sólo podrían devolver deuda, también con independencia de su situación de tesorería. Queremos pensar que no es esto lo que realmente pretende el legislador.

El reparto territorial de las ayudas y su procedimiento de gestión también presenta detalles cuestionables. En primer lugar, no parece que las autonomías cuenten con ventaja comparativa en la gestión del programa frente la Administración Central y, en particular, a la Agencia Tributaria, y su implicación retrasará inevitablemente la llegada de unas ayudas que ya se han hecho esperar más de lo razonable. En segundo lugar, no se entiende la necesidad de un reparto *ex ante* entre territorios. Puesto que el texto ya establece criterios para fijar la cuantía de las ayudas que podrá recibir cada beneficiario, fundamentalmente en función de la caída de su volumen de negocio y el tamaño de la plantilla, lo lógico habría sido dejar que cada territorio recibiese lo que le correspondiera en función de la situación de sus empresas y negocios, sin recurrir a otros criterios de reparto que podrían no reflejar correctamente la distribución de los perjuicios causados por la pandemia. Este procedimiento, además, ya hubiera sesgado el reparto de forma natural hacia las regiones insulares por ser las más afectadas por el parón del turismo, sin necesidad de imposiciones arbitrarias.

### **La lógica de las ayudas directas**

Para completar la discusión de los problemas que plantea el decreto, conviene hacer una digresión sobre las razones que pueden justificar la entrega de ayudas directas a empresas y sus implicaciones para el diseño de tales ayudas.

La existencia de ayudas de este tipo pueden justificarse con argumentos de eficiencia o de equidad. Por un lado, ofrecer ayudas puede ser una forma eficiente de evitar los pesos muertos ligados al cierre de empresas que habrían sido viables sin la pandemia y volverán a serlo cuando ésta acabe. Y por otro, al menos algunas de esas ayudas pueden ser vistas como indemnizaciones compensatorias que hacen más justo el reparto de los costes de

---

<sup>11</sup> También podría ser problemática la exclusión de las ayudas directas de todas aquellas empresas que hubieran presentado resultados negativos en 2019 (art. 3). En ese año se produjo, por ejemplo, la quiebra de Thomas Cook, con efectos adversos sobre muchas empresas turísticas españolas a las que no por eso habría que considerar inviables.

determinadas decisiones, como pueden ser los cierres administrativos de ciertas actividades económicas por motivos sanitarios, que se toman en nombre del interés general, pero recaen en primera instancia de forma desproporcionada sobre determinados colectivos.

Conviene observar que los dos argumentos sugieren formas distintas de intervención. En el primer caso, la lógica de la eficiencia apunta a la necesidad de buscar fórmulas para minimizar el coste esperado de las ayudas para el contribuyente, estableciendo mecanismos de reembolso al menos parcial y extremando el cuidado para evitar en la medida de lo posible su concesión a empresas inviables o que no las necesitan. Una forma de hacerlo consiste en ofrecer ayudas al menos parcialmente recuperables a través de mecanismos híbridos de financiación, como los créditos participativos o la deuda tributaria de carácter contingente, instrumentos ambos que permiten recuperar al menos parte de las ayudas y reducen los incentivos para solicitarlas de aquellos que no las necesitan, especialmente si su solicitud conlleva algún tipo de recargo. En cuanto a la cuestión de cómo concentrar las ayudas en los negocios más viables, deberían buscarse formas de aprovechar la información específica y en muchos casos no transmisible con la que cuentan las entidades financieras sobre sus clientes. En esta línea, debería considerarse la posibilidad de utilizar a tales entidades como colaboradoras en la tramitación de las ayudas públicas, y en particular en el filtrado de las empresas solicitantes para tratar de descartar a las que puedan ser inviables, ligando parte de su remuneración por este servicio al grado de devolución al Estado de la parte retornable de las ayudas.

En definitiva, las consideraciones de eficiencia nos llevan hacia ayudas retornables, posiblemente con un recargo, destinadas sólo a aquellos solicitantes que superen un filtro de viabilidad que deberían realizar los bancos. El argumento de equidad, por su parte, apunta a ayudas no retornables a las empresas y autónomos más perjudicados por la pandemia con independencia de su viabilidad futura. Al menos en el caso de los afectados por cierres y otras restricciones administrativas, más que de ayudas estaríamos hablando de indemnizaciones. Puestos a sacar el mayor partido posible de actuaciones de este tipo, sería importante que se establecieran a priori en vez de a posteriori y que su coste fuera financiado al menos en parte por la administración responsable de establecer tales restricciones y de hacer cumplir las normas sanitarias relevantes. De esta manera, se intentaría que los gestores públicos internalizaran al menos parcialmente los costes económicos que sus decisiones generan, lo que podría empujarlas a buscar formas más eficientes de actuar, incluyendo posiblemente un mejor control del cumplimiento de las medidas de seguridad que reducen el riesgo de contagio sin impedir por completo la actividad económica.

Desde esta óptica, las medidas adoptadas en el decreto que estamos analizando presentan algunas disfunciones que se deben a que su diseño no responde nítidamente a ninguno de los dos modelos que acabamos de describir. Puesto que las ayudas no tienen carácter retornable y no hay un intento convincente de filtrar a los solicitantes por viabilidad,<sup>12</sup> estaríamos más bien ante indemnizaciones de carácter compensatorio, que irían en parte a empresas inviables o que sobrevivirían sin ellas, elevando así el coste del programa. Por otra parte, la equidad del reparto de las ayudas es también cuestionable puesto que se excluye de forma arbitraria de las mismas a aquellos potenciales beneficiarios que ya han tenido que cerrar sus negocios, restringiéndose además las ayudas a un listado preciso de

---

<sup>12</sup> Sí hay una disposición que obliga a devolver las ayudas a aquellas empresas que no mantengan la actividad hasta junio de 2022, pero será complicado recuperar las ayudas recibidas por empresas quebradas.

actividades CNAE y excluyendo también a sus proveedores de otros sectores aunque estos hayan sufrido descensos muy elevados de facturación. Además, los efectos sobre los incentivos de las administraciones implicadas serán escasos o nulos puesto que las ayudas se conceden a posteriori y su coste correrá enteramente a cargo de la Administración Central pese a ser las CCAA las administraciones responsables de la gestión de la pandemia desde el pasado otoño.

## **5.2. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: segunda entrega**

El Gobierno ha publicado hace unos días el proyecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR, GdE, 2021), que se aprobará previsiblemente en el próximo Consejo de Ministros para ser enviado a la Comisión Europea antes de finales de abril. El documento mantiene en lo esencial las líneas de actuación y las propuestas de inversión avanzadas en el borrador publicado en octubre (PdG, 2020),<sup>13</sup> con pequeños retoques y algo más de detalle en cuanto a sus dotaciones presupuestarias, y añade un extenso listado de reformas, distribuidas también por líneas de actuación.

El Recuadro 5.1 resume las principales actuaciones recogidas dentro de cada línea de actuación del Plan, distinguiendo como hace el Gobierno entre “inversiones” y “reformas”, aunque la frontera entre ambos tipos de medidas no siempre está clara y en el primer bloque se incluyen en ocasiones medidas que no son inversiones en sentido estricto. Se incluye también un breve resumen de los objetivos de cada grupo de medidas, salvo cuando éstos ya se desprenden con claridad del nombre de la partida.

### **Recuadro 5.1: Líneas de actuación del Plan de Recuperación y Resiliencia**

---

• **(i) Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (20,7% de los recursos totales)**

**1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos.** (Inversión estimada: 6.536 millones de euros).

*Objetivos:* Contribuir a la descarbonización del transporte urbano y a la mejora de la calidad del aire y de la calidad de vida en las ciudades

*Inversiones:* Ayudas para el establecimiento de zonas de bajas emisiones y sistemas de préstamo de bicicletas eléctricas, así como para el despliegue de infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos. Concesión de incentivos para la modernización del parque con vehículos limpios y refuerzo del transporte público colectivo urbano y metropolitano, incluyendo la red de cercanías.

*Reformas:* Nueva ley de movilidad sostenible y financiación del transporte.

**2. Plan de rehabilitación de vivienda y de regeneración urbana.** (6.820 millones).

*Objetivos:* Impulsar la rehabilitación de edificios para mejorar la eficiencia energética y la habitabilidad de las viviendas. Incrementar el parque de vivienda social en alquiler. Contribuir a la reactivación del sector de la construcción y del inmobiliario.

*Inversiones:* Rehabilitación y renovación urbana de barrios de renta baja y población vulnerable. Construcción de viviendas públicas destinadas al alquiler social (con una dotación de 1.000 millones). Rehabilitación energética de viviendas y edificios públicos, incluyendo p. ej. la instalación de techos solares. Incluye un plan específico para municipios de menos de 5.000 habitantes.

*Reformas:* Nueva ley de vivienda.

---

<sup>13</sup> Véase el boletín no. 6 de esta serie, Felgueroso, de la Fuente y Jansen (2020).

## Recuadro 5.1: continuación

---

### **3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero.** (1.051 millones)

*Objetivos:* Mejora de la competitividad y sostenibilidad del sector agrario y pesquero.

*Inversiones:* Modernización de regadíos para promover el ahorro de agua y la eficiencia energética, refuerzo de la lucha contra enfermedades animales y vegetales, mejora de la gestión de los residuos ganaderos, fomento de la digitalización y la investigación, explotación sostenible de los caladeros de pesca.

*Reformas:* Revisión de la normativa sobre sostenibilidad en los sectores afectados. Modificación de la normativa reguladora de las relaciones comerciales en la cadena alimentaria (Ley 12/2013) para lograr un mejor equilibrio en el reparto de beneficios entre productores y distribuidores.

#### **• (ii) Infraestructuras y ecosistemas resilientes (15%)**

### **4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad.** (1.642 millones)

*Inversiones:* conservación de la biodiversidad terrestre y marina, recuperación de zonas alteradas, lucha contra los incendios forestales.

*Reformas:* Actualización de la normativa sobre biodiversidad y patrimonio natural.

### **5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos.** (2.091 millones)

*Objetivos:* Mejora de la gestión de los recursos hídricos, protección de los espacios naturales costeros y del medio marino, adaptación de la costa al cambio climático.

*Inversiones:* Mejora de las infraestructuras de depuración, saneamiento y reutilización de aguas y de prevención del riesgo de inundación, restauración de ríos y recuperación de acuíferos. Sistemas digitales de control de aguas y seguimiento de precipitaciones. Actuaciones de adaptación de la costa al cambio climático.

*Reformas:* Actualización de la ley de aguas y de los planes hidrológicos.

### **6. Movilidad sostenible, segura y conectada.** (6.667 millones)

*Objetivos:* Mejora de las infraestructuras ferroviarias con especial atención al transporte de mercancías

*Inversiones:* Inversión necesaria para completar los corredores ferroviarios atlántico y mediterráneo y la conexión con Portugal. Modernización y mejora de nodos de distribución, incluyendo enlaces ferroviarios a los puertos.

*Reformas:* Nueva estrategia de movilidad segura, sostenible y conectada.

#### **• (iii) Transición energética justa e inclusiva (9,2%)**

### **7. Despliegue e integración de energías renovables** (3.165 millones).

*Objetivos:* Incrementar el peso de las fuentes renovables en el consumo total de energía.

*Inversiones:* Ayudas para el desarrollo de energías renovables integradas en la edificación y los sectores productivos, con especial atención a las islas.

*Reformas:* Revisión del marco normativo para el fomento de la generación renovable.

### **8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento.** (1.365 millones).

*Objetivos:* Adaptar el sistema energético para que pueda basarse fundamentalmente en renovables.

*Inversiones:* Desarrollo de sistemas de almacenamiento de energía a gran escala, digitalización de las redes de distribución y mejoras en la gestión de la demanda.

*Reformas:* Revisión del marco normativo.

---

## Recuadro 5.1: continuación

---

### **9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial.** (1.555 millones)

*Objetivos:* Posicionar a España como referente tecnológico en la producción y aprovechamiento de hidrógeno renovable.

*Inversiones:* Impulso al desarrollo de la cadena de valor del hidrógeno generado con energías renovables.

*Reformas:* Hoja de ruta del hidrógeno renovable.

### **10. Estrategia de transición justa.** (300 millones)

*Objetivos:* Minimizar el impacto económico y social de la transición energética en los territorios más afectados.

*Inversiones:* Inversiones y ayudas en las zonas afectadas por el cierre de la minería del carbón y las centrales térmicas y nucleares.

#### **• (iv) Una Administración para el siglo XXI (6,2%)**

### **11. Modernización de las administraciones públicas.** (4.315 millones)

*Inversiones:* Digitalización de la administración para acercar los servicios al ciudadano y mejorar su eficiencia, con prioridad para la justicia, la sanidad, la Seguridad Social, los servicios públicos de empleo, los consulados, las políticas de inclusión y las administraciones territoriales. Rehabilitación energética e incorporación de renovables en los edificios públicos.

*Reformas:* Simplificación de procesos y procedimientos administrativos.

#### **• (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.** (3.782 millones)

*Objetivos:* Reforzamiento del sector industrial, mejora de su eficiencia y sostenibilidad.

*Inversiones:* Incluye planes de digitalización para los sectores de salud, automoción, turismo y comercio, un plan de modernización y sostenibilidad de la industria y una estrategia de economía circular, incluyendo mejoras en la recogida y tratamiento de residuos.

*Reformas:* Nueva estrategia de impulso industrial, partiendo de la reforma de la actual Ley de Industria y mejora de la normativa sobre residuos.

### **13. Impulso a la pyme** (4.894 millones)

*Inversiones:* Apoyo al emprendimiento, la digitalización y la internacionalización de las Pymes, eliminación de obstáculos para su crecimiento. Apoyo al comercio y ayudas a los mercados municipales.

*Reformas:* Revisión de la normativa para facilitar el nacimiento, crecimiento y reestructuración de empresas. Creación de un fondo público-privado de capital riesgo para la financiación de *start-ups* tecnológicas.

### **14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico** (3.400 millones)

*Objetivos:* Fomentar la modernización del sector turístico y su competitividad.

*Inversiones:* Apoyo a la sostenibilidad y digitalización del sector, incluyendo desarrollo de un sistema de inteligencia turística. Mantenimiento y rehabilitación del patrimonio histórico de uso turístico. Planes de resiliencia para Baleares y Canarias para fomentar la diversificación y desestacionalización.

---

## Recuadro 5.1: continuación

---

### **15. Conectividad digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G.** (3.999 millones)

*Objetivos:* Garantizar la conectividad rápida en toda España, liderar el despliegue del 5G y posicionar a España como líder en materia de ciberseguridad.

*Inversiones:* Ayudas para el despliegue de redes de banda ancha ultrarrápida en todo el territorio y el refuerzo de la conectividad en zonas estratégicas como centros y polígonos industriales y zonas logísticas. Renovación de las infraestructuras de telecomunicaciones. Ayudas para la conectividad a pymes y estudiantes de colectivos vulnerables. Apoyo para el despliegue del 5G. Impulso al sector de la ciberseguridad.

*Reformas:* Nueva ley general de telecomunicaciones, incluyendo transposición de la Directiva europea (2018/1972), y hoja de ruta 5G.

#### **• (vi) Pacto por la ciencia y la innovación; refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud (7,1%)**

### **16. Estrategia nacional de inteligencia artificial.** (500 millones)

*Objetivo:* Situar a España como país puntero en inteligencia artificial y líder en el uso de la lengua española en este ámbito.

*Inversiones:* apoyo a la investigación y a la formación especializadas en este ámbito, al desarrollo de nuevas tecnologías y aplicaciones y a su incorporación al sector productivo y a la sociedad. Desarrollo de plataformas de datos e infraestructuras de soporte.

### **17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.** (3.380 millones)

*Inversiones:* Refuerzo de las convocatorias para proyectos e infraestructuras, con planes específicos para áreas prioritarias, incluyendo transición ecológica, biomedicina y salud, aeronáutica y automoción. Impulso a la transferencia de conocimiento. Mejora de la carrera científica.

*Reformas:* Reforma de la ley de la ciencia y reorganización de los organismos públicos de investigación.

### **18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud.** (1.069 millones)

*Inversiones:* Renovación de equipos de alta tecnología, mejora de la formación del personal sanitario, refuerzo de la prevención y de la capacidad de respuesta ante crisis sanitarias, incluyendo el establecimiento de una reserva estratégica de productos sanitarios y farmacéuticos y la mejora de las capacidades de vigilancia. Impulso a la digitalización y al uso del *big data*.

*Reformas:* reforma de la regulación de medicamentos y productos sanitarios, reforma del sistema de salud pública, incluyendo la creación de un Centro nacional de salud pública.

#### **• (vii) Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades (10,5%)**

### **19. Plan nacional de competencias digitales** (3.593 millones)

*Objetivos:* Se pretende mejorar las capacidades del conjunto de la población con especial atención al cierre de la brecha de género y a las zonas en declive demográfico.

*Inversiones:* Medidas de formación para el conjunto de la población y acciones más especializadas para el sistema educativo, parados y trabajadores ocupados. Mejora de la oferta de especialistas.

---

## Recuadro 5.1: continuación

---

### **20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional (2.076 millones)**

*Inversiones:* Acciones para potenciar la formación continua de los trabajadores ocupados y parados (*upskilling* y *reskilling*) y adecuarla a las necesidades del sistema productivo; reconocimiento y acreditación de competencias adquiridas en el trabajo o por vías informales; ampliación de la oferta de plazas de FP y renovación de su catálogo de titulaciones, impulso a la FP dual.

*Reformas:* Nueva ley de ordenación del sistema integral de Formación Profesional, contempla la unificación de las dos ramas de la FP (educativa y ocupacional) en un sistema único. Plan de modernización de la Formación Profesional.

### **21. Modernización y digitalización del sistema educativo. (1.648 millones)**

*Inversiones:* Ampliación de la oferta de plazas de primer ciclo de educación infantil (de 0 a 2 años), programas de apoyo y acompañamiento para reducir el abandono escolar temprano, programas de formación y recualificación del personal docente e investigador universitario, incluyendo estancias en centros internacionales, mejora de las infraestructuras digitales y la conectividad de las universidades.

*Reformas:* Nuevo modelo curricular por competencias clave y reforma integral del sistema universitario. Despliegue de la nueva ley de educación.

#### **• (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. (3.502 millones)**

*Inversiones:* Actuaciones de refuerzo de la atención a la dependencia, acercándola al domicilio, así como de los servicios sociales, la lucha contra la violencia de género y los sistemas de acogida de solicitantes de asilo.

*Reformas:* Nueva ley marco estatal de servicios sociales, nueva ley de protección de las familias, reorganización de las prestaciones económicas no contributivas.

### **23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo. (2.363 millones)**

*Objetivos:* Corregir las debilidades estructurales de nuestro mercado laboral.

*Inversiones:* Digitalización y modernización del SEPE, refuerzo de las políticas activas de empleo con especial atención a la formación. Mejora de las medidas de inserción laboral para los beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital.

*Reformas:* Simplificación de los tipos de contratos laborales existentes, regulación del teletrabajo, mantenimiento de los ERTE como mecanismo de ajuste interno, modernización de la negociación colectiva, regulación de la subcontratación de actividades empresariales, revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación.

#### **• (ix) Impulso de la industria de la cultura y el deporte (1,1%)**

### **24. Revalorización de la industria cultural (325 millones)**

*Inversiones:* Medidas de apoyo al sector del libro, las artes escénicas y la música, así como a los grandes museos y archivos, incluyendo ayudas para la digitalización. Mejora de la oferta cultural en áreas no urbanas y apoyo a las bibliotecas.

*Reformas:* revisión del marco normativo del sector cultural y de la normativa sobre derechos de propiedad intelectual.

---

## Recuadro 5.1: continuación

---

### **25. Spain audiovisual hub.** (200 millones)

*Objetivos:* Se busca posicionar a España como centro de referencia para la producción audiovisual y el sector de videojuegos.

*Inversiones:* Mejora de la capacidad y competitividad del tejido empresarial y creativo del sector audiovisual e impulso a su internacionalización.

*Reformas:* Nueva ley general de comunicación audiovisual.

### **26. Fomento del sector del deporte.** (300 millones)

*Inversiones:* Incluye organización de grandes acontecimientos deportivos, el fomento del turismo deportivo, la modernización de las infraestructuras deportivas y el apoyo a la red de centros de alto rendimiento. Fomento de la digitalización y la sostenibilidad.

*Reformas:* nueva ley del deporte

### • (x) **Modernización del sistema fiscal para un crecimiento sostenible e inclusivo (-)**

### **27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal.**

*Reformas:* Nueva ley de lucha contra el fraude, refuerzo y modernización de la Agencia Tributaria y mejora de la asistencia al contribuyente.

### **28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI.**

*Reformas:* Creación de nuevos impuestos sobre determinados servicios digitales y sobre transacciones financieras. Reforzamiento de la imposición medioambiental, incluyendo la creación de impuestos sobre el depósito de residuos en vertederos y los envases de plástico no reutilizables y la modificación del impuesto sobre gases fluorados de efecto invernadero. Acercamiento de la recaudación tributaria a la media de los países de nuestro entorno y aumento de la progresividad de los tributos personales. Revisión de los beneficios fiscales existentes y ensanchamiento de las bases tributarias.

### **29. Mejora de la eficacia del gasto público.**

Mejora de los mecanismos de evaluación de las políticas públicas, reforzando la capacidad de evaluación de la AIREF y ampliando a nuevos ámbitos los ejercicios de revisión del gasto (*spending review*) realizados en los últimos años.

### **30. Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo.**

*Objetivos:* asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, mantener el poder adquisitivo de las pensiones, preservando su papel en la protección frente a la pobreza y garantizando la equidad intergeneracional.

*Reformas:* Incentivos para el retraso de la jubilación con el fin de acercar la edad efectiva a la legal, revisión de la previsión social complementaria para fomentar los planes de empresa, indexación de las pensiones al IPC para asegurar el mantenimiento de su poder adquisitivo, aumento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social.

---

En lo que respecta a las inversiones, el documento añade algo de detalle a su antecesor, pero se mantiene todavía en muchos casos en un plano muy general, sin describir en detalle las actuaciones concretas, la forma que tomarían las ayudas o como se pretende alcanzar los objetivos enunciados. Tampoco parece haberse avanzado mucho en lo que respecta al establecimiento de mecanismos que aseguren el adecuado diseño de las medidas y programas a implementar o a los criterios y procedimientos de evaluación y selección de proyectos. Una de las principales novedades es, como ya se ha dicho, la incorporación de un extenso listado de más de 100 “reformas” que incluye una multitud

de nuevas leyes, regulaciones, planes, agendas, hojas de ruta y estrategias. En la mayor parte de los casos, el documento se limita a enunciarlas sin demasiadas precisiones más allá de referencias genéricas a la modernización o mejora de la normativa relevante.

En algunos casos se entra en algo más de detalle sobre las reformas, aunque no siempre de una forma clara. El Recuadro 5.2 recoge lo que se dice literalmente en el texto sobre algunas de las reformas más destacadas que se incluyen en el Plan. Valoramos positivamente el anuncio de la introducción de mecanismos de pago por uso en las carreteras de alta capacidad y el compromiso de agilizar los procedimientos y facilitar las

### **Recuadro 5.2: Indicaciones sobre algunas de las reformas más importantes**

---

- **Financiación del transporte:** “es preciso desarrollar un sistema de pago por uso de la red de vías de alta capacidad que permita cubrir los costes de mantenimiento e integrar las externalidades negativas del transporte por carretera como sucede en el resto de infraestructuras.” (GdE, 2021, p. 114)

- Nueva ley de **vivienda:** “constituye la respuesta por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute y contribuye al principio clave de asequibilidad de la vivienda eficiente.” (p. 132)

- **Agua:** “Se pretende una revisión del Texto Refundido de la Ley de Aguas, sus reglamentos y otras normas derivadas, que garanticen un marco legal favorable al incremento de inversiones en consonancia con el Pacto Verde Europeo. Asimismo, se adoptarán y revisarán una serie de planes y estrategias que constituyen la base de las inversiones y gestión en materia de agua.” (p. 135).

- **Reforma concursal:** “modernización del marco concursal, con el fin de agilizar los procedimientos, facilitar las soluciones negociadas y tratar de minimizar la destrucción de valor para el conjunto de la economía.” (p. 143).

- **Formación profesional:** “Se dará un impulso renovado al sistema de Formación Profesional para su modernización, tanto en lo relativo a las titulaciones como al reconocimiento y acreditación de competencias, el desarrollo de sistemas de cualificación en el trabajo (*life-long learning*) y el reforzamiento de la FP dual.” (p. 78)

- **Reforma universitaria** “basada en los siguientes objetivos fundamentales: promover el acceso a la educación superior, adecuar la ordenación de las enseñanzas universitarias, fomentar la capacidad docente e investigadora y promover la recualificación y la movilidad del personal docente e investigador, y garantizar la calidad y la buena gobernanza de las instituciones universitarias.” (p. 112)

- **Reforma del mercado laboral:**

“Esta reforma debe ser abordada en el marco del diálogo social ... [y] tiene por objeto reducir la temporalidad, el desempleo estructural y el desempleo juvenil hasta llegar a la media europea mediante un nuevo modelo laboral basado en los siguientes elementos:

- Tres tipos de contratos: Uno “estable” para el conjunto de las actividades, otro “temporal” para las que tengan esa naturaleza y uno “de formación” para la inserción, en particular, en el mercado laboral.

- Nuevos instrumentos de flexibilidad interna alternativos al despido y la alta temporalidad, mediante dos mecanismos (i) de ajuste del tiempo de trabajo ante caídas de la demanda cíclicas o extraordinarias y (ii) de acompañamiento de procesos estructurales de transición en sectores en reconversión.

---

## Recuadro 5.2: continuación

---

- La garantía de un trabajo digno mediante una regulación adecuada del teletrabajo, los repartidores de plataformas digitales y las subcontratas, así como la modernización de los mecanismos de negociación colectiva.

- Una modernización de los sistemas de casación (*matching*) de oferta y demanda, de las bonificaciones y las políticas activas de empleo, que renueve la digitalización de los sistemas de gestión para poder aplicar la inteligencia artificial para casar oferta y demanda y garantizar un itinerario personalizado de formación, reciclaje y empleabilidad para los trabajadores.”

(pp. 153 y 119, véanse también las pp. 120-1)

### - Reforma de pensiones:

“el sistema de pensiones recobrará su naturaleza de elemento central de nuestro estado de bienestar mediante la derogación del Índice de Revalorización de las Pensiones y del Factor de Sostenibilidad, garantizando el poder adquisitivo de las pensiones y asegurando su suficiencia.” (p. 25)

“a partir de las recomendaciones del Pacto de Toledo y en el marco del diálogo social se trabaja en la línea de reformar el sistema público de pensiones en el curso de la legislatura para garantizar el poder adquisitivo así como la sostenibilidad del sistema a corto, medio y largo plazo, mediante, entre otras medidas, la separación de fuentes de financiación, la aproximación de la edad efectiva de jubilación a la legal mediante el desincentivo de la jubilación anticipada y el estímulo del trabajo senior, el alineamiento del régimen de trabajadores autónomos con el régimen general, y el desarrollo de un sistema complementario de fondos de empleo en el ámbito empresarial o sectorial que efectivamente consiga aumentar el ahorro complementario.” (p. 125)

“Adecuación a las nuevas carreras profesionales del periodo de cómputo para el cálculo de la pensión de jubilación, que pretende reforzar la progresividad y el carácter contributivo del sistema haciendo que la pensión de jubilación refleje en mayor medida la vida laboral del trabajador y atienda la realidad de un mercado laboral en el que las interrupciones y las lagunas son cada vez menos excepcionales...

Sustitución del factor de sostenibilidad por un mecanismo de equidad intergeneracional, lo que implica incorporar, junto a la evolución de la esperanza de vida, otros indicadores complementarios que en conjunto ofrezcan una imagen más fidedigna del desafío que para el sistema supone el envejecimiento de la población.” (p. 160).

- **Reforma fiscal:** “se persigue hacer más equitativo, progresivo, sostenible y justo el sistema tributario español, al mismo tiempo que se profundiza en el diseño de una fiscalidad verde, se incorpora la perspectiva de género y se potencian políticas públicas de interés general, como la protección de la salud o la educación.... Ello pasa necesariamente por acercar los niveles de tributación de España a la media de los países de nuestro entorno, garantizando así la sostenibilidad a medio plazo del Estado del bienestar.

Se requiere mejorar la recaudación y la eficiencia del sistema fiscal a través del ensanchamiento de las bases tributarias reducidas por las numerosas exenciones y deducciones, evaluando si los beneficios fiscales existentes logran los objetivos para los que fueron creados, o si deben revisarse. Asimismo, deben analizarse en profundidad las figuras tributarias actuales para adaptarlas al contexto económico, y avanzar en la incorporación de nuevos tributos de acuerdo con las tendencias más recientes....

Asimismo se desarrollará una fiscalidad verde que contribuya a la sostenibilidad...” (p. 158)

... [mediante] “la internalización de los costes ambientales generados por determinados bienes, servicios y actividades y proporcionará los incentivos necesarios para que los comportamientos tanto de consumidores como de productores evolucionen hacia pautas más eficientes e innovadoras.” (p. 118)

---

soluciones negociadas en la nueva reforma concursal que se está preparando. En materia de vivienda, agua y educación la discusión no es muy informativa, como tampoco lo es en el caso de las tres grandes reformas en las que seguramente se está concentrando la negociación con la Comisión Europea: mercado de trabajo, pensiones y fiscalidad.

En relación con la reforma laboral, es difícil no estar de acuerdo con los objetivos y con la conveniencia de pactos con los agentes sociales, así como con las líneas generales de muchas de las actuaciones, incluyendo la simplificación del menú de contratos y la mejora de las políticas activas, aunque cómo se haga esto y qué medidas complementarias se adopten será fundamental para poder alcanzar los objetivos propuestos. Habrá que ver también qué se entiende por una “regulación adecuada” del teletrabajo, las plataformas digitales y las subcontratas y, especialmente, por la “modernización” de la negociación colectiva. A falta de un análisis más detallado que abordaremos en otra publicación, el decreto de teletrabajo, ya aprobado, introduce una rigidez excesiva en la regulación de esta modalidad de empleo y el mismo peligro existe en relación con la negociación colectiva, dependiendo de qué posición termine prevaleciendo dentro del Gobierno, del equilibrio de fuerzas entre los agentes sociales y de la firmeza de la Comisión. Para avanzar en la reducción de la dualidad, además de la simplificación del menú de contratos sería necesario establecer mecanismos de flexibilidad interna que faciliten la adecuación de la remuneración y la jornada laboral al ciclo con el fin de que los despidos o la no renovación de los temporales dejen de ser los únicos instrumentos de ajuste en momentos de crisis.

La situación es similar en el caso de la reforma fiscal. Estando de acuerdo con los principales objetivos enunciados y con muchas medidas, incluyendo la necesidad de ampliar las bases tributarias y de desarrollar la fiscalidad ambiental, la equiparación mecánica de nuestra presión fiscal con la media de nuestros vecinos no debería ser un objetivo per se, aunque bien podría ser el resultado del necesario debate sobre qué servicios públicos queremos y cómo financiarlos. De cara al diseño de las reformas, será importante tener presente que el limitado poder recaudatorio y redistributivo de nuestro sistema fiscal se debe probablemente más a los extensos agujeros que presentan nuestras bases tributarias que a nuestra estructura de tipos de gravamen, que en muchos casos ya son relativamente elevados y progresivos. En consecuencia, medidas destinadas a mejorar el cumplimiento fiscal, reforzando la administración tributaria, y la supresión de regímenes simplificados, como el de módulos, deberían tener prioridad sobre las subidas generalizadas de tipos.

Finalmente, el documento tampoco es excesivamente claro en materia de pensiones. No se indica qué se pretende hacer en relación con el período de cómputo o con el factor de sostenibilidad. Por otro lado, la referencia a la culminación del proceso de “separación de fuentes” es engañosa, pues encubre la propuesta, ya parcialmente incorporada a los Presupuestos de este año, de aumentar muy significativamente las transferencias estatales para sufragar supuestos “gastos impropios” de la Seguridad Social que, a nuestro entender, en la mayoría de los casos no son tales, traspasando así el déficit al Estado y a futuras cohortes de trabajadores. En cuanto a la prolongación de la vida laboral, incentivarla es necesario para compensar los efectos del envejecimiento sobre la oferta de trabajo, pero el ahorro que se puede obtener por esta vía no parece ni de lejos suficiente como para compensar el coste de la vuelta a la indexación total de las pensiones a la inflación. No conviene, por tanto, mezclar las dos cuestiones, pero en cualquier caso no

parece que las propuestas recogidas en el Plan supongan un avance en términos de la sostenibilidad del sistema o de su equidad intergeneracional.<sup>14</sup>

### **Estimaciones de impacto**

Entre otros materiales adicionales, el proyecto del PRTR y sus anexos incluyen también algunas estimaciones del impacto agregado y por regiones que tendría la plena ejecución de las inversiones y reformas previstas en el Plan, teniendo en cuenta sólo las transferencias de los fondos de recuperación, pero no los préstamos que sólo se prevé utilizar a partir de 2023.

Las transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia supondrán, en principio, en torno a 2 puntos anuales de PIB durante tres años y las simulaciones del Gobierno parecen suponer que estos fondos se ejecutan por completo de forma inmediata, elevando la inversión pública agregada en la misma cuantía entre 2021 y 2024. Esto supone un fuerte impulso inversor que incrementa de forma directa la demanda en un momento en el que hay un claro exceso de capacidad, con un efecto del mismo tamaño sobre el PIB. Por otra parte, la inversión se traduce también en un aumento en la dotación de diversos factores productivos, con un efecto adicional por el lado de la oferta sobre el crecimiento del PIB que el informe cifra en hasta cuatro décimas de punto anuales “a medio-largo plazo”, lo que elevaría el crecimiento potencial de la economía española por encima del 2% anual (p. 206). El efecto total sobre el empleo durante los tres años de ejecución del plan se estima en unos 800.000 puestos de trabajo adicionales (p. 207). El Gobierno prevé también que el PRTR contribuirá significativamente a la cohesión territorial, ayudando a revertir el aumento de las desigualdades entre autonomías que se observa desde la crisis anterior para volver a un patrón de convergencia regional como el observado en décadas anteriores (p. 34 y Anexo III).

Con la excepción del efecto directo de demanda, que parece razonable en las condiciones actuales (aunque seguramente se repartirá sobre más de tres años), resulta difícil valorar las previsiones del Gobierno debido a la falta de detalle del documento. El informe indica que las estimaciones agregadas se realizan utilizando modelos de equilibrio general (Anexo III, p. 52), presumiblemente alguna versión del modelo REMS y/o del QUEST, pero no se describe cómo se modelizan las distintas medidas incluidas en el plan, o la persistencia esperada de los efectos de oferta, que no pueden ser permanentes si el incremento de la inversión es temporal. En el caso de las estimaciones regionales, valorar la plausibilidad de los resultados es aún más difícil pues la discusión, además de parca en detalles, es un tanto confusa. Por lo que parece, los cálculos no se basan en un modelo estructural bien rodado y en un desglose detallado por regiones de las inversiones del Plan, sino en una regresión ad hoc cuya especificación y resultados no se discuten en detalle y en una hipótesis también ad hoc sobre la distribución regional de las inversiones.<sup>15</sup> Sobre esta base, parece muy arriesgado aventurarse a hacer previsiones sobre el impacto del Plan en la distribución territorial de la renta.

---

<sup>14</sup> Para un análisis más detallado de las propuestas del Gobierno en materia de pensiones, véase de la Fuente, García y Sánchez (2020).

<sup>15</sup> Véase la sección 4 del Anexo III al PRTR y en particular la nota al Gráfico 21 (de donde parece desprenderse que se ha supuesto que el gasto del Plan se distribuye entre regiones en proporción al PIB) y el último párrafo del recuadro de la p. 67.

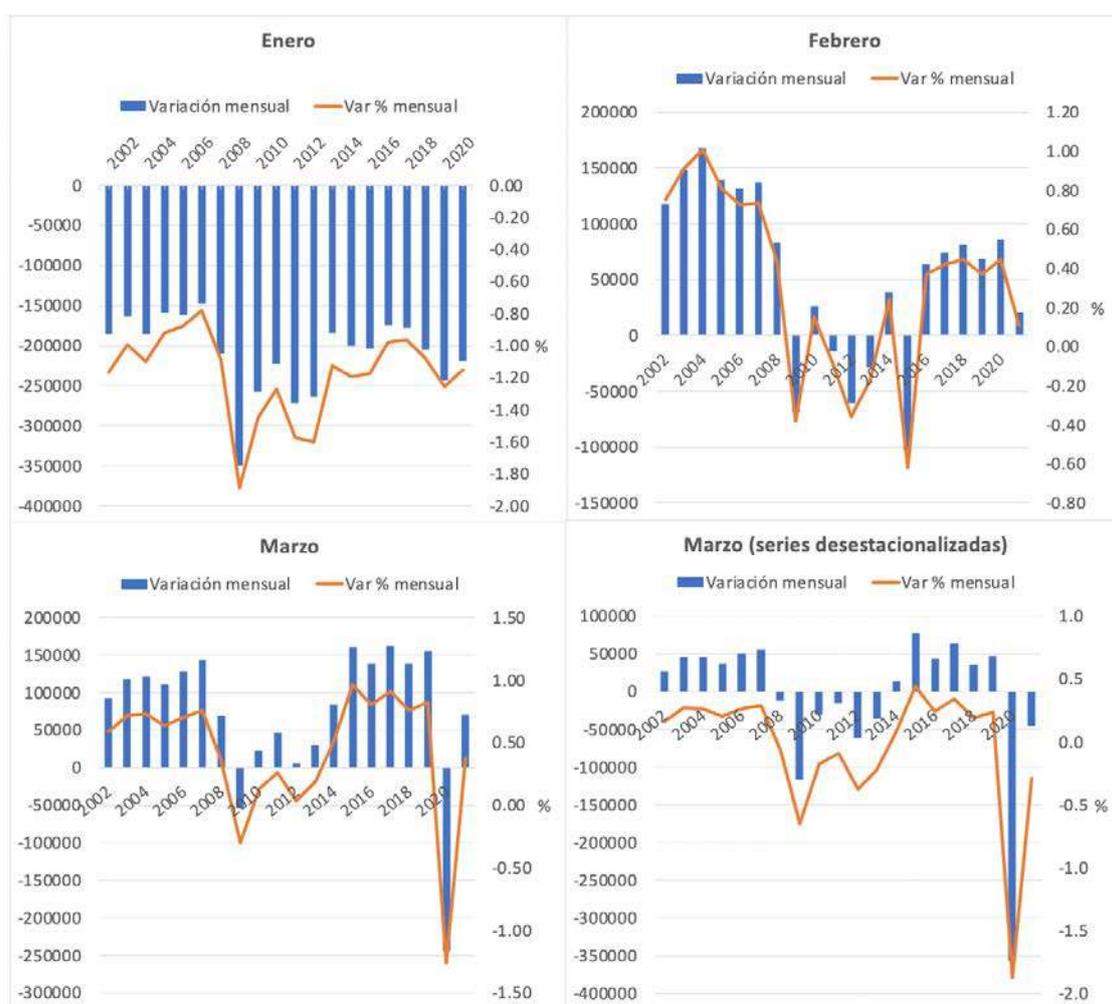
## 6. El mercado de trabajo: un análisis detallado

En esta sección habitual del Boletín de Seguimiento analizamos de forma detallada la evolución del mercado de trabajo durante la pandemia. En este número nos centramos esencialmente en el análisis dinámico del mercado de trabajo. Para ello, recurrimos y ampliamos los indicadores dinámicos presentados en boletines anteriores.

### 6.1. Evolución del empleo y del paro

Desde el inicio de la pandemia, la afiliación está siguiendo una evolución atípica. Pasados los tres primeros meses del Estado de Alarma que se caracterizaron por unas condiciones de confinamiento y cierre más estrictas, se produjeron aumentos (caídas) mensuales netos superiores (inferiores) a los registrados en años recientes. En agosto y septiembre se registraron las mejores variaciones mensuales desde el inicio de siglo, en octubre se computó el segundo mayor aumento de esta serie y en noviembre (cómo en julio) se produjeron aumentos netos que no se veían desde el período anterior a la Gran Recesión 2008-2013).

**Gráfico 6.1: Variación mensual de la afiliación media (enero-marzo 2021)**



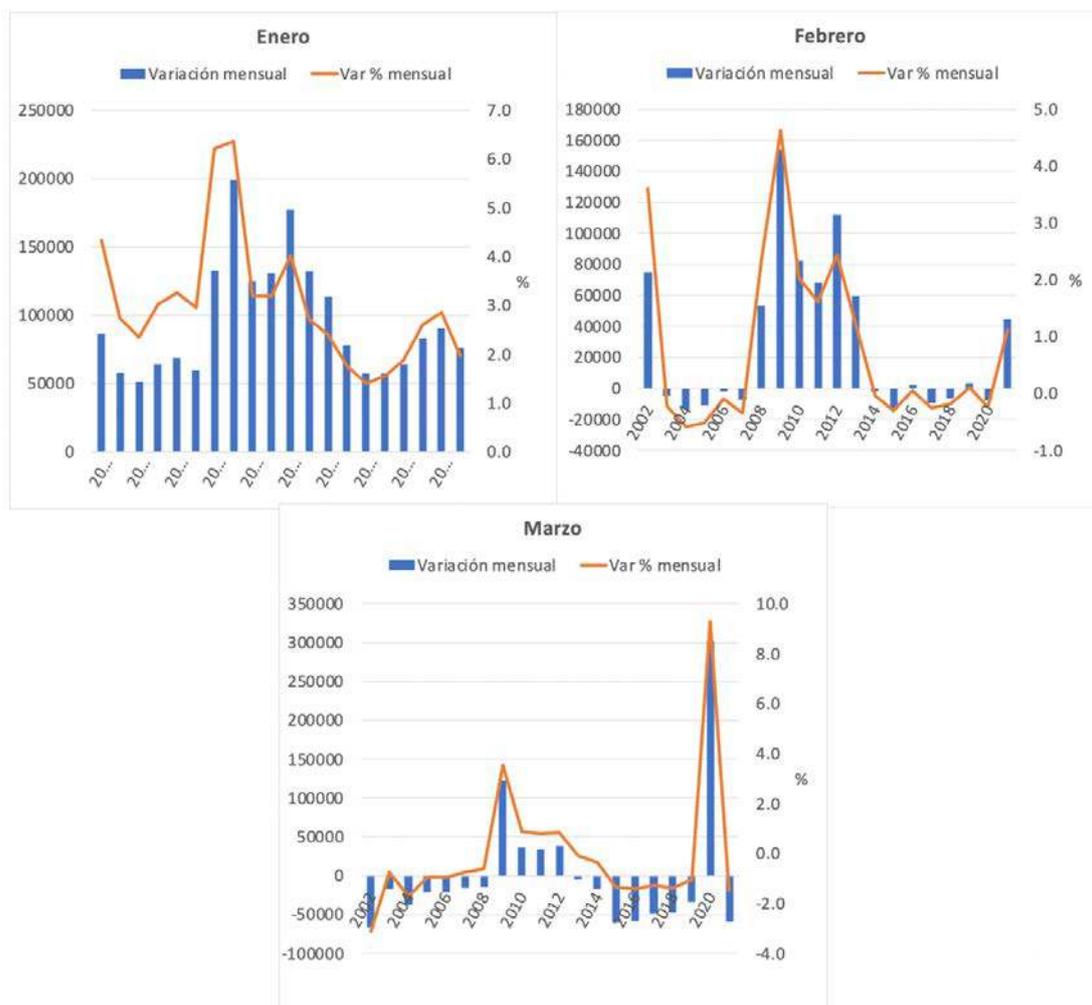
- Fuente: MISSMI

A partir de diciembre se ha producido un cambio notable en el comportamiento de este indicador. En ese mes se produjo un aumento de la afiliación menor que todos los años

de la última fase expansiva, y este hecho se reprodujo en los meses de febrero y marzo. En este último mes, se produjo incluso una caída mensual en la serie de datos desestacionalizada, lo que no ocurría desde el último año de la Gran Recesión.

La serie de paro registrado también reflejó un empeoramiento significativo en los meses de noviembre, diciembre y febrero en comparación con lo ocurrido entre 2014 y 2019.

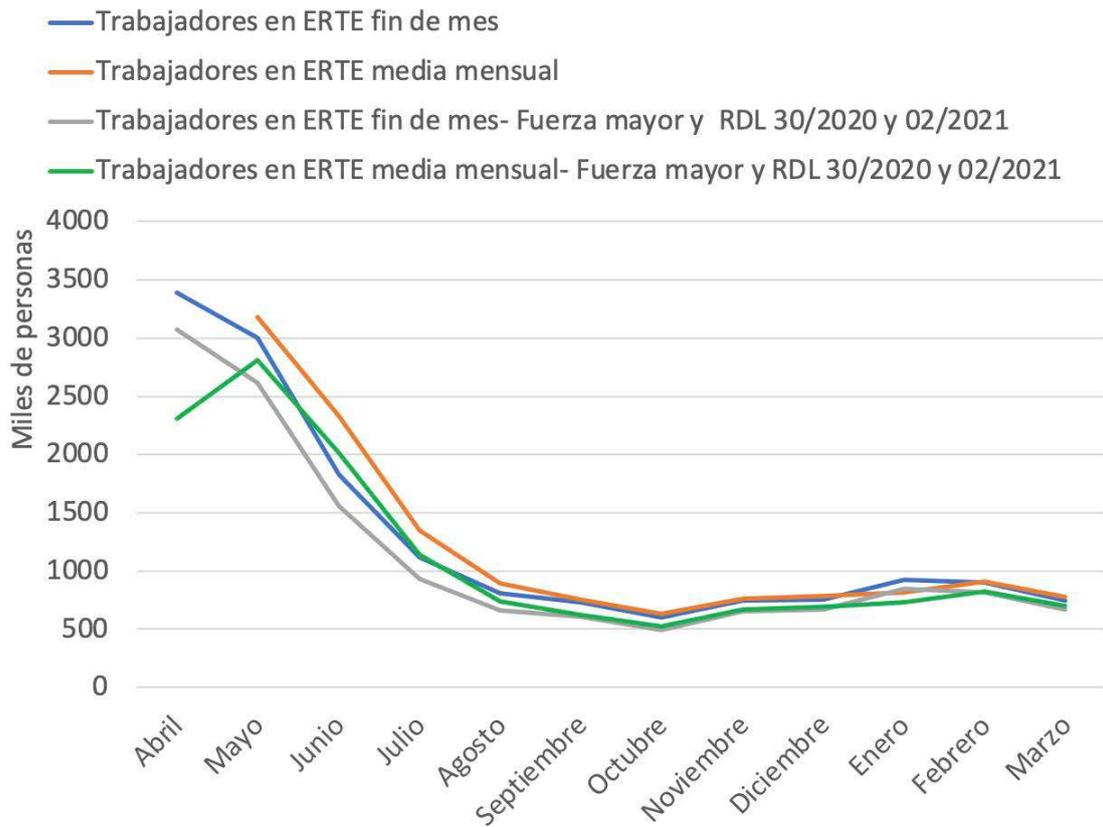
**Gráfico 6.2: Variación mensual del paro registrado (julio 2020-marzo 2020)**



- Fuente: SEPE

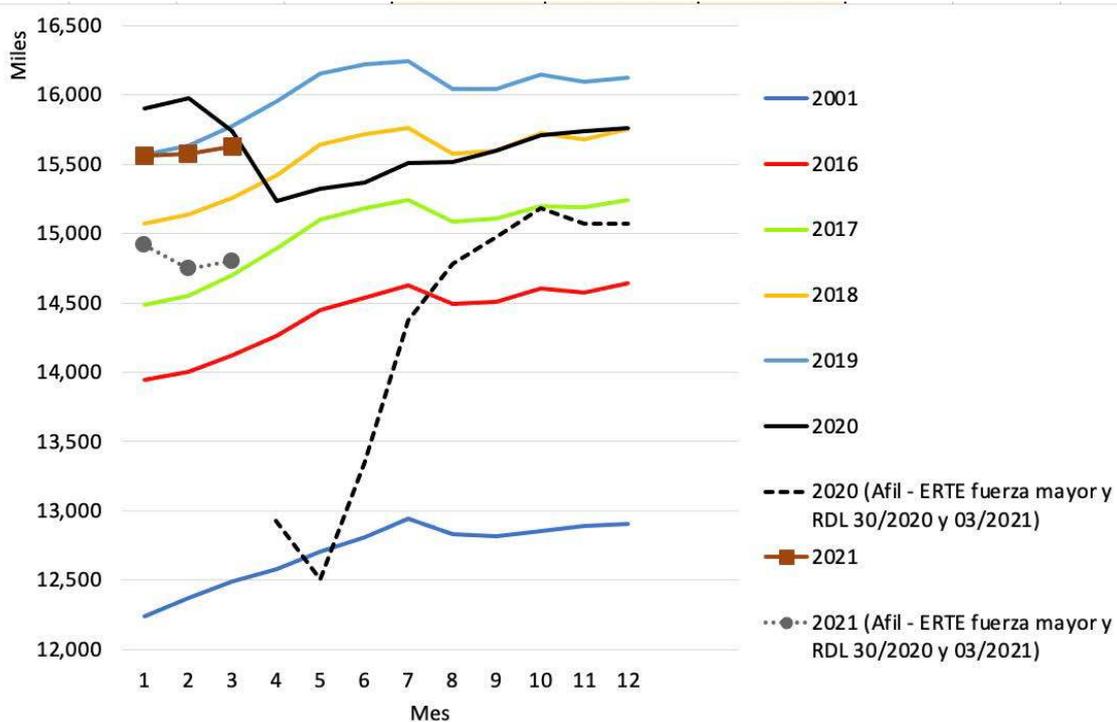
A pesar del mal comportamiento registrado por el empleo en este mes de marzo, el número de trabajadores cubiertos por ERTE ha caído un 17% en este mes, situándose en niveles similares a los del mes de noviembre de 2020.

**Gráfico 6.3. Trabajadores cubiertos por ERTE (abril-noviembre 2020)**



- Fuente: MISSMI

**Gráfico 6.4: Evolución de la afiliación media de trabajadores asalariados entre enero y noviembre (2001-2021)**



- Fuente: MISSMI

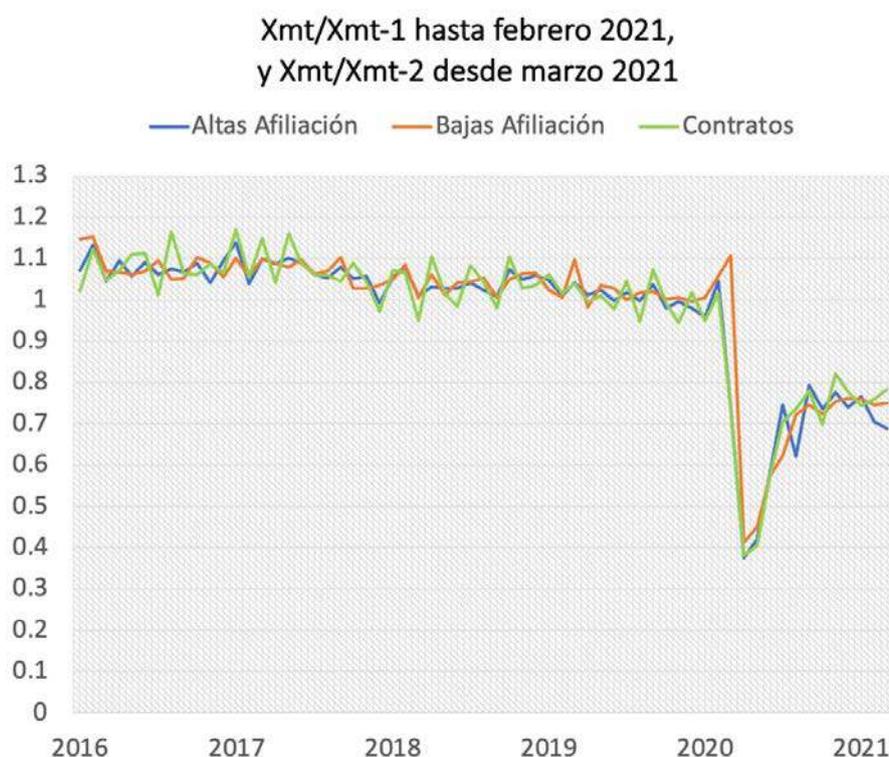
El mal comportamiento del empleo en estos primeros meses del año se puede observar en el Gráfico 6.4 que muestra la evolución de la afiliación en el Régimen General de la Seguridad Social. En enero se alcanzó un nivel de afiliación similar al del mismo mes del año 2019. Desde entonces, la afiliación al Régimen General creció solo en 70 mil, lejos de los 200 mil registrados en promedio en el periodo 2016-2019. Si descontamos los empleados en situación de ERTE, la afiliación se acercaría a la del mes de marzo de 2017.

## 6.2. Análisis dinámico de la afiliación y del paro

El análisis de los indicadores dinámicos del mercado de trabajo ayuda a entender lo que ha ocurrido desde el verano en el mercado de trabajo y nos proporciona una visión no tan positiva de la evolución durante el otoño y el invierno. Así, en el Gráfico 6.5 mostramos la evolución interanual de las altas y bajas de afiliación mensuales. Como se puede ver después de los mínimos alcanzados en marzo y abril, y la recuperación entre mayo y julio, esta progresión se ha desacelerado a partir de agosto. Desde entonces, el número medio de altas se situó en el 72% de las registradas en el mismo mes de 2019, y el de bajas en el 75%. Lo mismo ocurrió con el número total de contratos registrados que se situó también en el 76%. En especial, el marzo del 2021 registró sólo un número de altas de afiliación equivalente al 68.8% de las registradas en el mismo mes del año 2019, el ratio más bajo desde agosto de 2020.

Algo parecido ha ocurrido con las bajas del paro que llegaron incluso a alcanzar valores similares a los del 2019 en julio, recayendo desde entonces para alcanzar un promedio del 82%. El número de altas del paro, por su parte convergió con el de 2019 en junio y recayó desde entonces, para situarse también en un promedio del 82%

**Gráfico 6.5. Evolución de las altas y bajas de afiliación y contratos mensuales: relación con los valores registrados en el mismo mes del año anterior (enero 2016-enero 2021)**



- Fuente: MISSMI

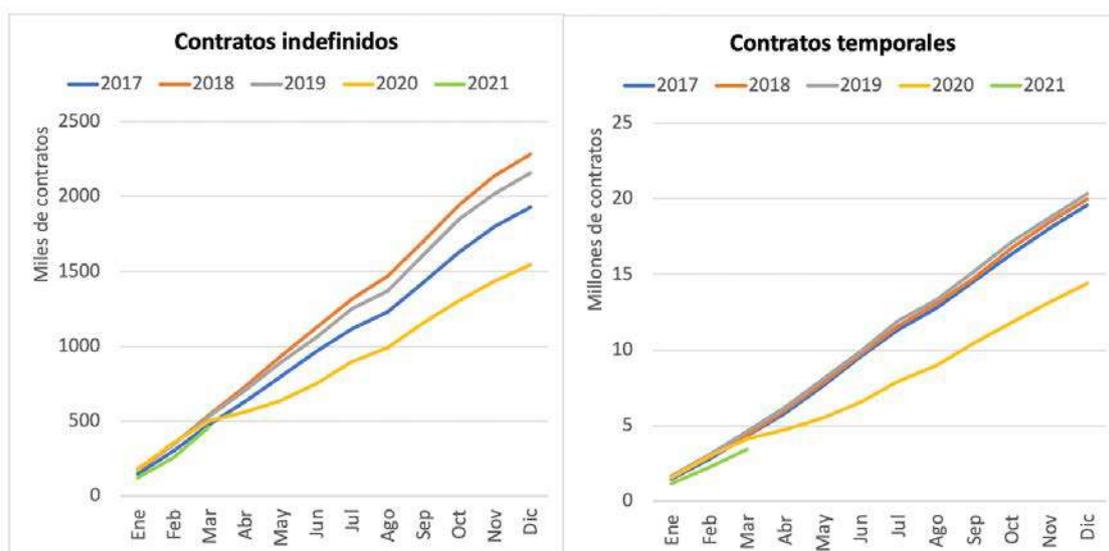
**Gráfico 5.7: Evolución de las altas y bajas del paro registrado entre últimos días de mes: relación con los valores registrados en el mismo mes del año anterior**



Fuente: SEPE

Al final del año 2020, se registraron cerca de 6 millones de contratos temporales (un 29.3%) y 614 mil contratos indefinidos (un 28.4%) menos de en el año 2019. En los tres primeros meses de 2021, la reducción respecto de los registrados en este mismo período fue del 16% y del 7.7%, respectivamente.

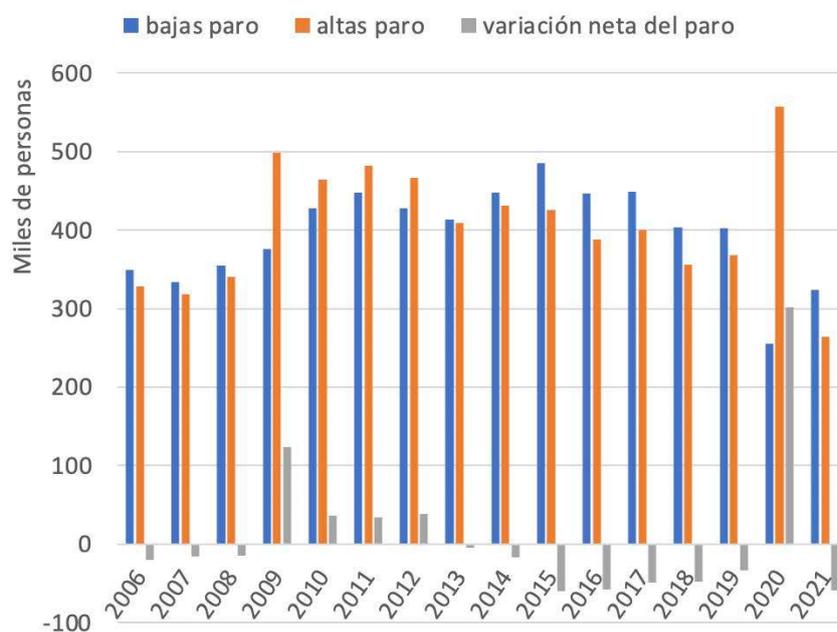
**Gráfico 6.6: Número de contratos acumulados mes a mes a lo largo del año, por tipo de contrato**



- Fuente: SEPE

Como se puede ver en el Gráfico 6.7, la caída del paro registrado en el mes de marzo en cerca de 60 mil personas se produjo con los números de bajas y de altas del paro mínimos de los últimos 15 años en este mes.

**Gráfico 6.7: Evolución de las altas y bajas de parados entre últimos días de los meses marzo (2006-2021)**

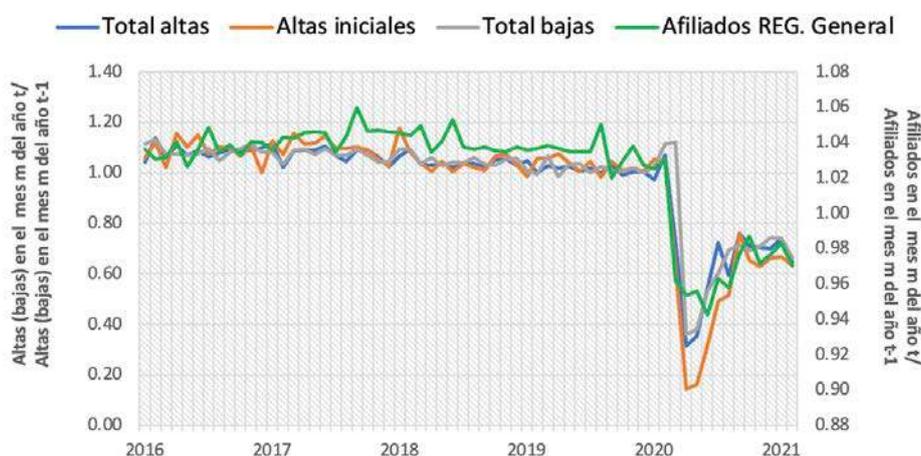


- Fuente: SEPE

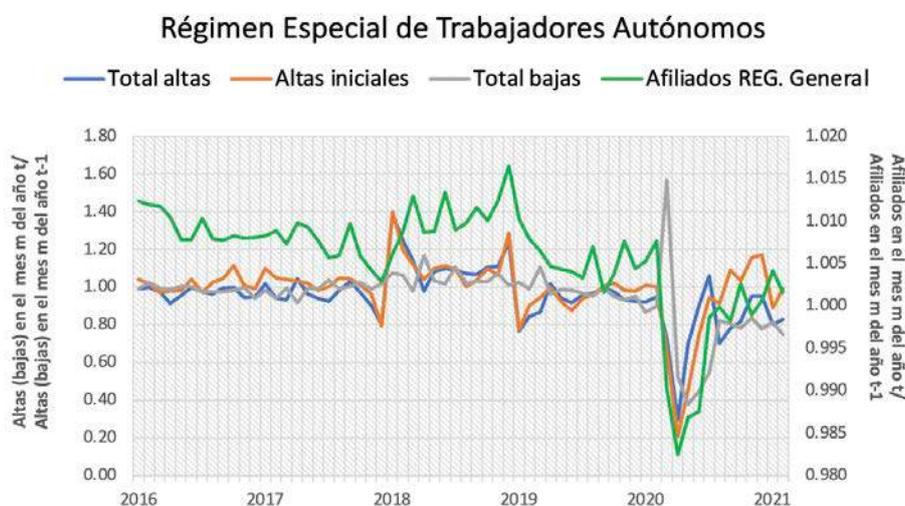
Distinguiendo por situaciones profesionales, también se puede observar que la caída de las altas y las bajas de las afiliaciones al Régimen General, respecto de años anteriores ha sido aún mayor que la de la afiliación total. Por el contrario, el número de afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, prácticamente no ha variado en comparación al del año 2019, una vez superados los primeros meses de la pandemia. Sin embargo, este fenómeno se produce con una reducción del número total de altas y bajas en este régimen que desde principios de año se sitúan en el 80% del registrado en el año anterior. Es destacable, sin embargo, el aumento de las altas iniciales de autónomos. Este aumento se sitúa incluso por encima de los registrados en años anteriores, y ha sido especialmente notable entre los meses de septiembre y diciembre del 2020.

**Gráfico 6.8: Evolución de las altas y bajas de la afiliación al Régimen General entre últimos días de mes: relación con los valores registrados en el mismo mes del año anterior**

### Régimen General y de la Minería



**Gráfico 6.9: Evolución de las altas y bajas de la afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos entre últimos días de mes: relación con los valores registrados en el mismo mes del año anterior**

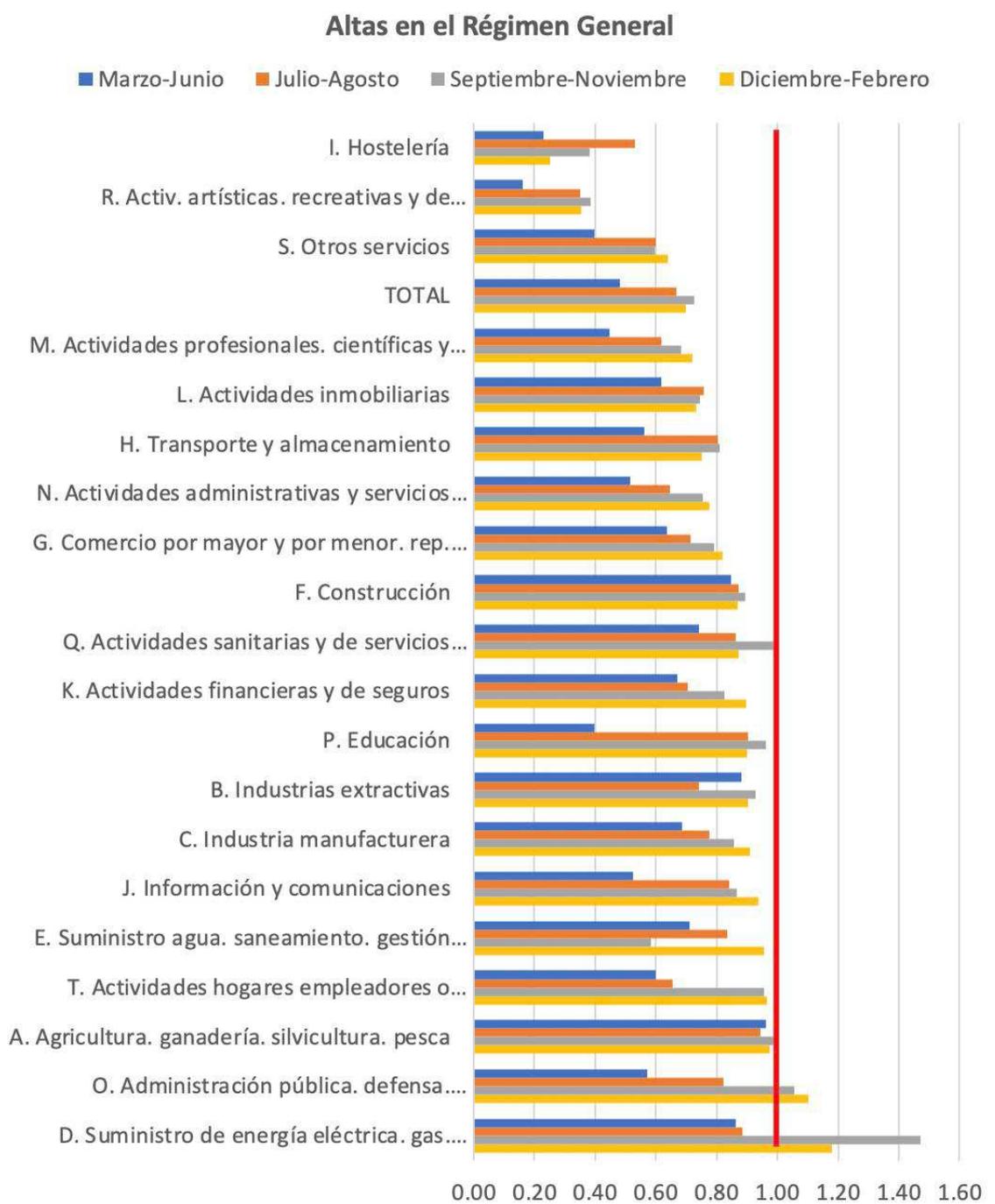


- Fuente: MISSMI

En los Gráficos 6.10-6.13, mostramos como han cambiado las altas y las bajas por secciones de actividad. Para ello, dividimos los 12 meses transcurridos desde el inicio de la pandemia en cuatro períodos, que corresponden aproximadamente con el primer Estado de Alarma (marzo-junio), los meses de verano de menor impacto del virus (julio y agosto), y la segunda y tercera ola de la epidemia (septiembre-noviembre y diciembre-febrero, respectivamente). Los datos de marzo no se incorporan al análisis no estando disponibles en el momento de redactar este boletín). De esta forma, en estos gráficos se muestran las ratios entre las altas (bajas) registradas en estos períodos en el último año, y en el año anterior. Distinguimos además entre regímenes de afiliación, el General (y el de Minería de Carbón) y el RETA. Como se puede observar, en la práctica total de los períodos y secciones de actividad, se ha producido una reducción tanto de las altas como de las bajas en el Régimen General. Destaca el peor comportamiento tanto en las altas como en las bajas en las actividades de la Hostelería y de las Actividades artísticas, recreativa, culturales y deportivas (AARCD). En particular, la hostelería ha mostrado incluso un peor comportamiento en sus altas durante el último período (tercera ola) que en el primero (primer estado de alarma). El sector de las AARCD no ha llegado a superar una ratio del 0.4 en ninguno de los 4 períodos. Dada su alta tasa de temporalidad, estos dos sectores, también han sido aquellos que han registrado una mayor caída de las bajas. También es notable el aumento progresivo de la ratio en las AAPP a medida que ha evolucionado la pandemia.

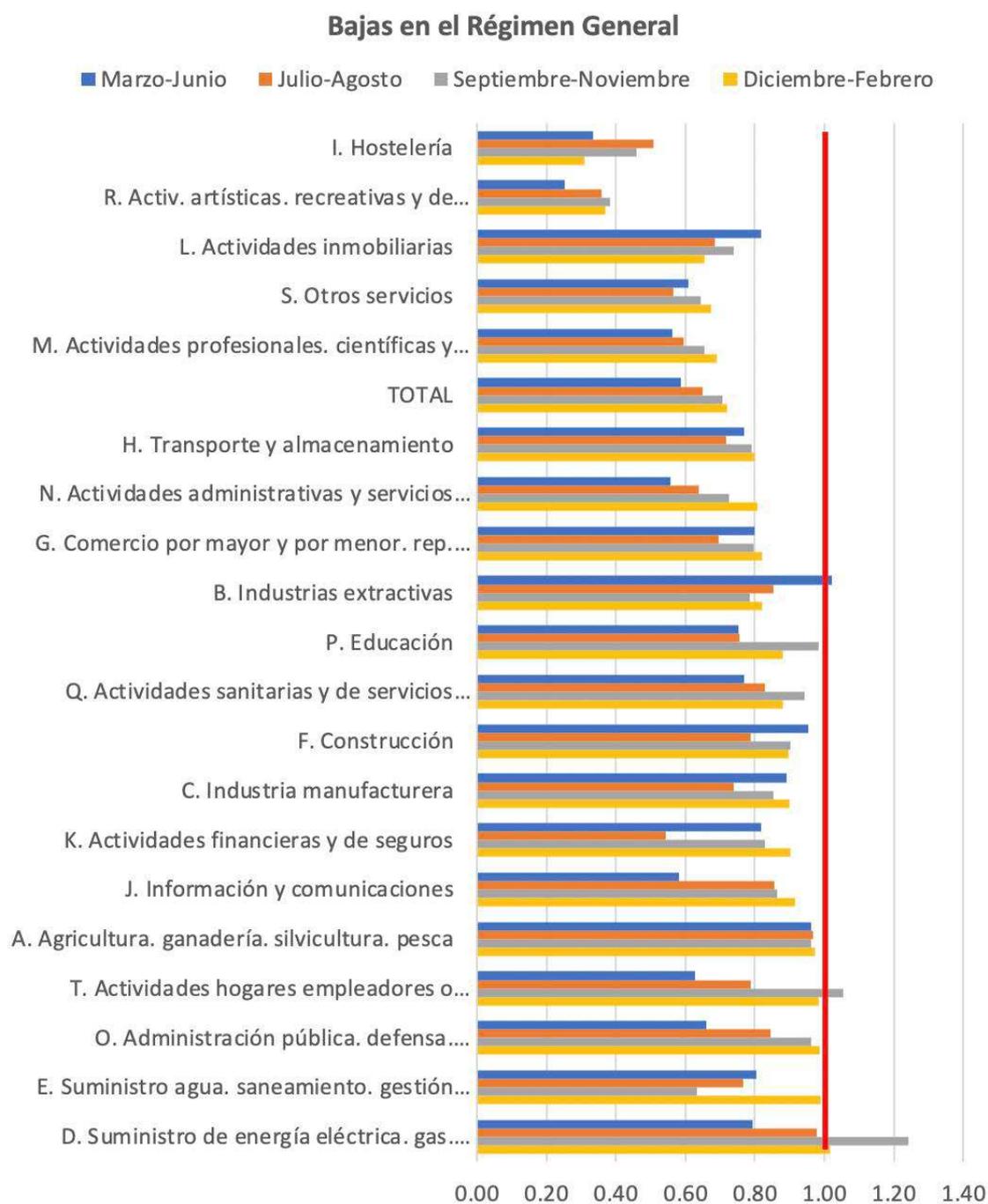
Adicionalmente, excepto en estas dos secciones de actividad, y pasado el primer período, se han mantenido las altas en el RETA en gran parte de las demás secciones de actividad. En algunas secciones como las Industrias extractivas y las Actividades de hogares empleadores (esta última en el último período), se han producido aumentos notables de las altas al RETA. También de forma generalizada (excepto en las dos secciones más afectadas por la pandemia), una vez superado el primer período, se ha reducido el número de bajas al RETA, lo que en combinación con el mayor número relativo de altas, ha permitido recuperar e incluso superar, el número de afiliados autónomos en comparación con el 2019.

**Gráfico 6.10: Evolución de las altas de la afiliación al Régimen General desde el inicio de la pandemia, por períodos y en relación con las altas producidas en el año anterior.**



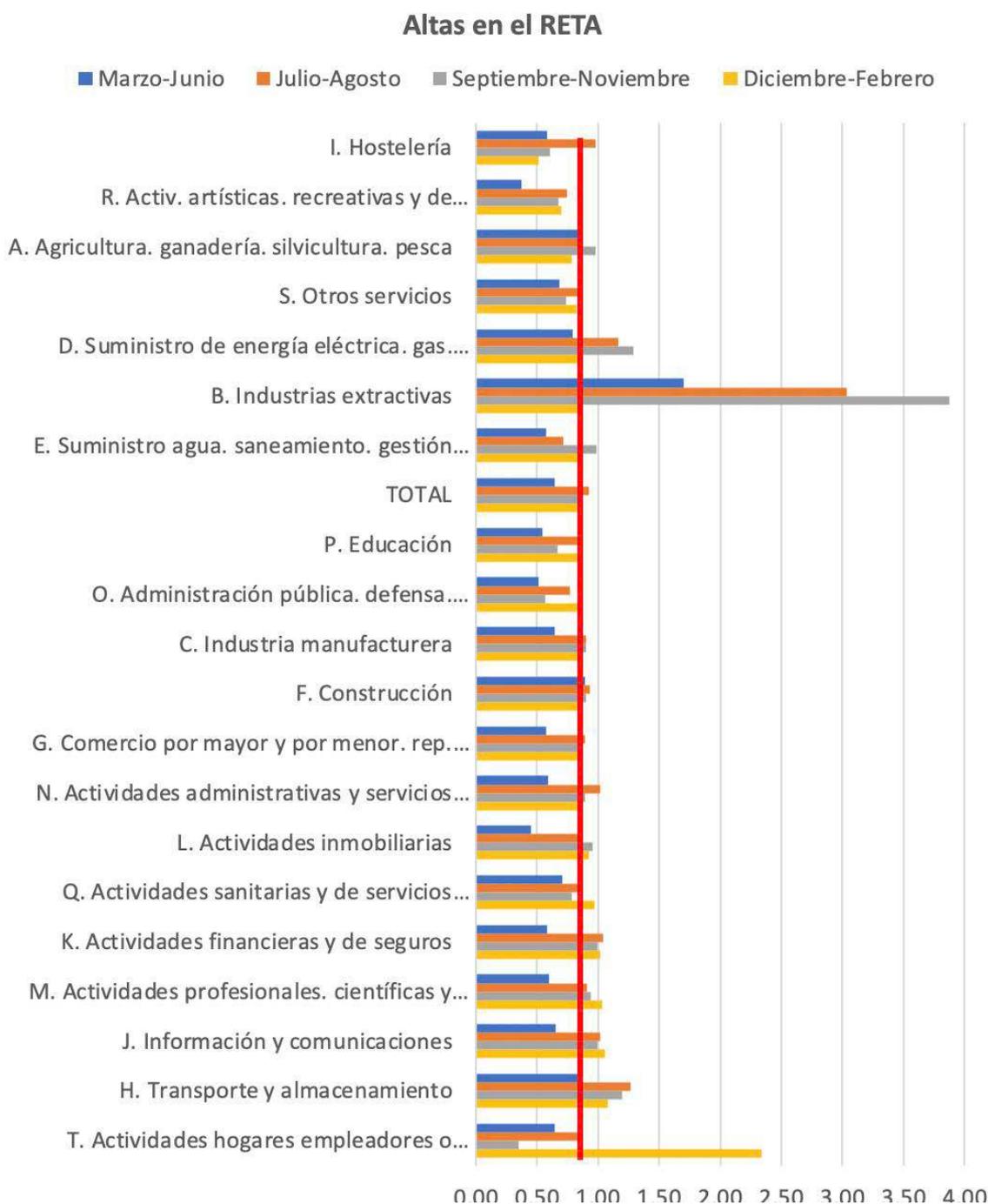
- Fuente: MISSMI

**Gráfico 6.11: Evolución de las bajas de la afiliación al Régimen General desde el inicio de la pandemia, por períodos y en relación con las altas producidas en el año anterior.**



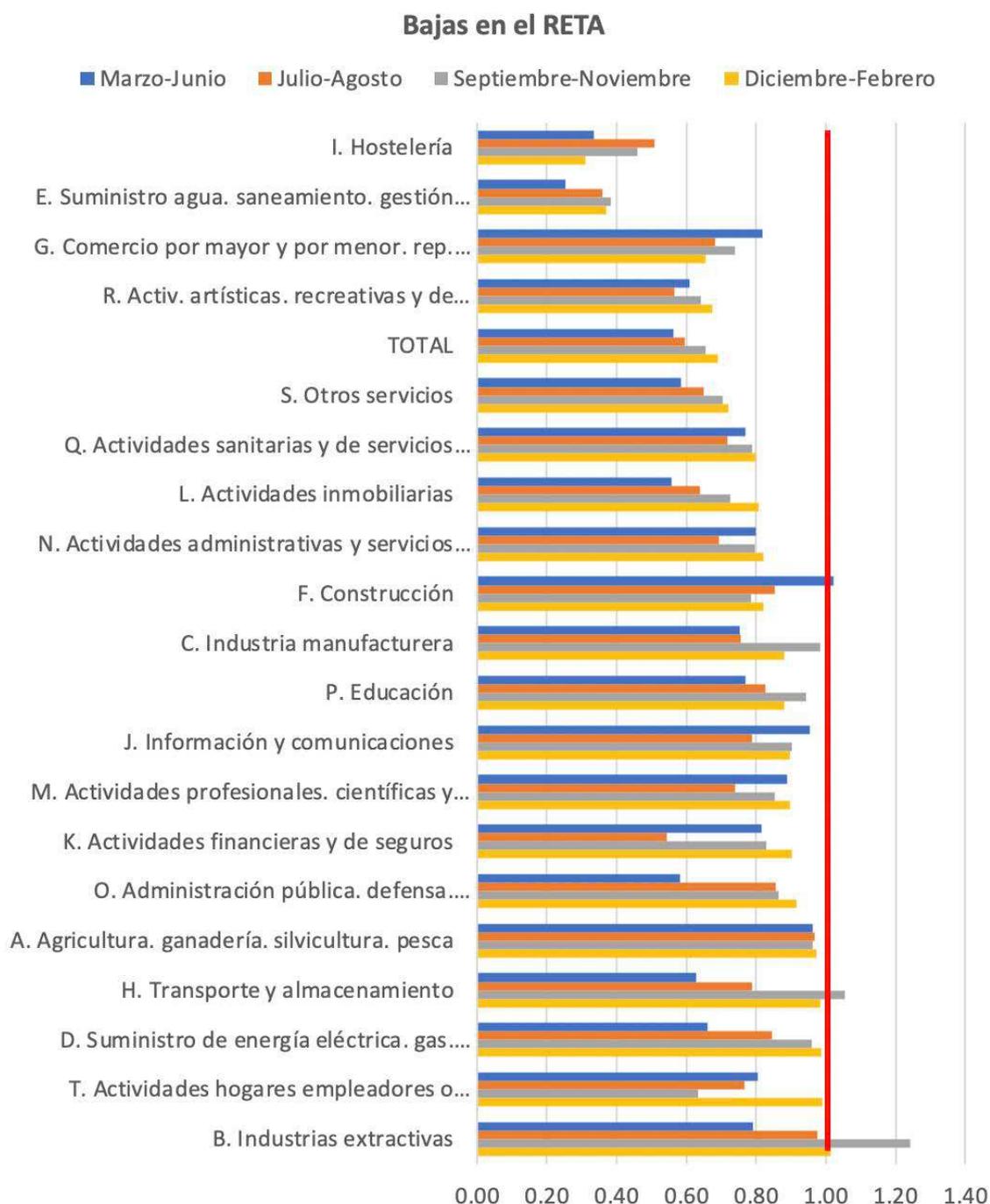
- Fuente: MISSMI

**Gráfico 6.12: Evolución de las altas de la afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos desde el inicio de la pandemia, por períodos y en relación con las altas producidas en el año anterior.**



- Fuente: MISSMI

**Gráfico 6.13: Evolución de las bajas de la afiliación al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos desde el inicio de la pandemia, por períodos y en relación con las altas producidas en el año anterior.**



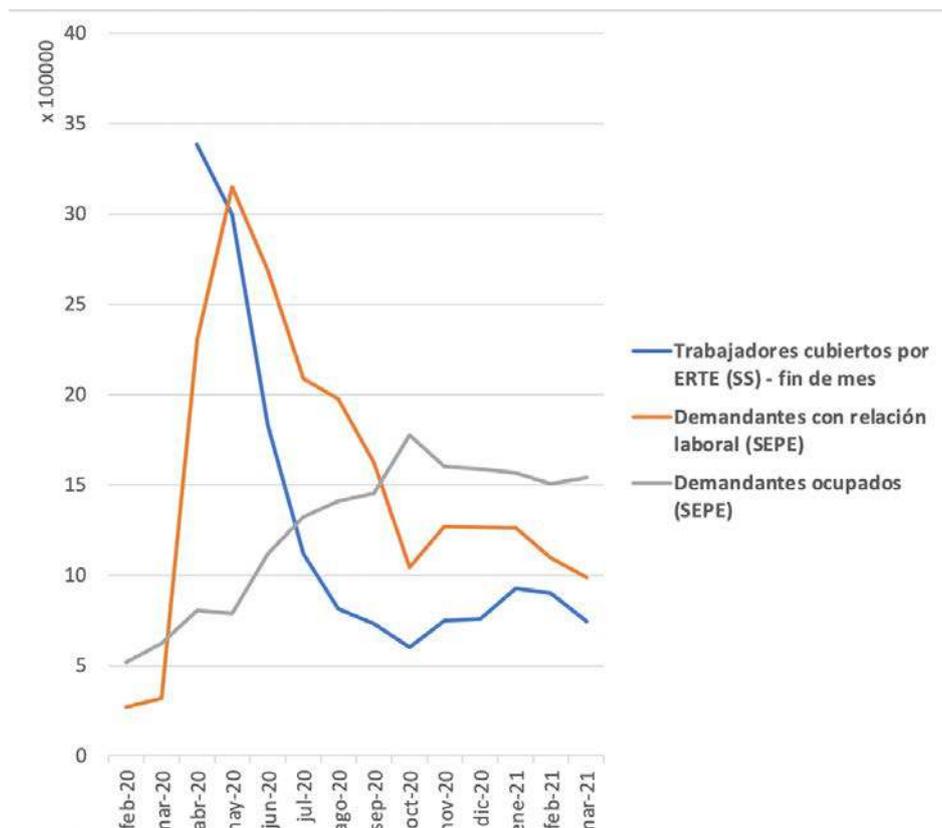
- Fuente: MISSMI

### 6.3. Análisis dinámico de los ERTE

El número de demandantes de empleo se situaba a finales de marzo de 2021 en 7.2 millones de personas de los cuales 987 mil eran demandantes con relación laboral (cerca de 110 mil menos que en febrero), rúbrica en la que se incluyen los trabajadores con

ERTE, los demandantes con contratos fijos discontinuos en situación de inactividad y los demandantes en situación de colaboración social. La gran mayoría de este colectivo son sin embargo trabajadores cubiertos por ERTE, de ahí su reducción progresiva desde mayo de 2020. El otro colectivo de trabajadores empleados (en la rúbrica de demandantes ocupados) no había cesado de crecer desde el inicio de la crisis, multiplicándose por 3.3 desde marzo hasta octubre, hasta alcanzar los 1.8 millones. A finales de marzo de 2021, se situaba en algo más de 1.5 millones.

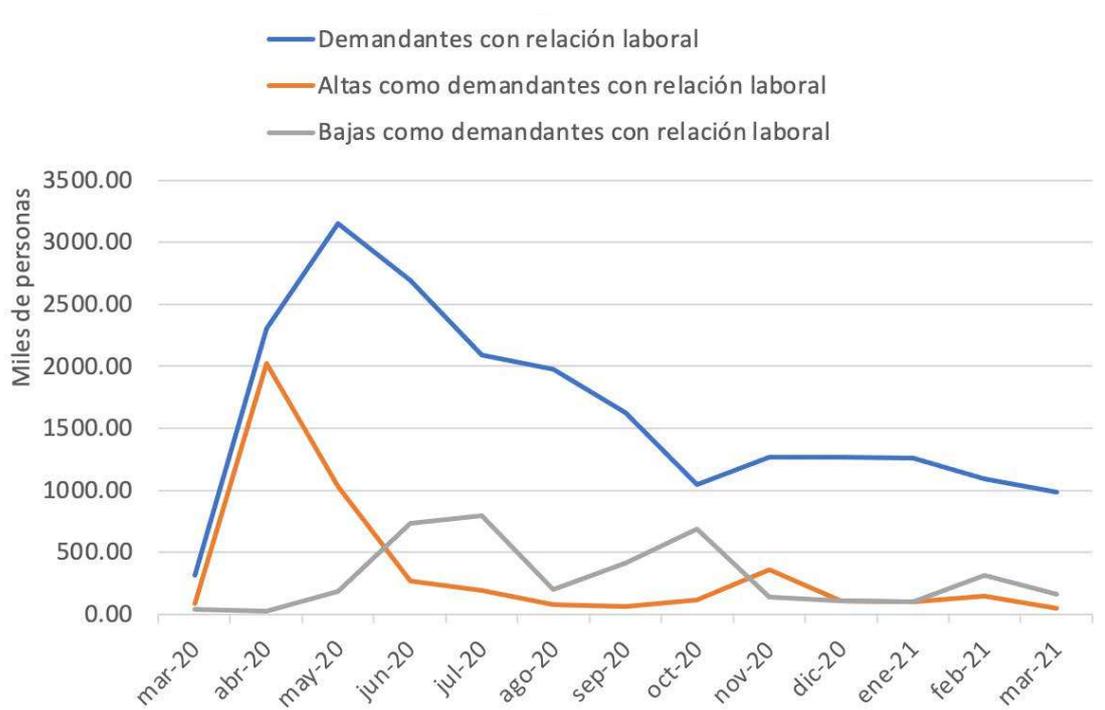
**Gráfico 6.14: Evolución del número de demandantes con relación laboral y del número de trabajadores cubiertos por ERTE (abril-nov 2020)**



- Fuente: MISSMI. y SEPE

Por otra parte, el SEPE completa los datos sobre demandantes con relación laboral con los datos de altas y bajas de demandantes en esta situación. Es decir, nos informa sobre la dinámica de los trabajadores en ERTE. Así, desde el máximo alcanzado en mayo aún se habría producido unas 612 mil altas hasta septiembre y otros 880 mil desde entonces hasta marzo de 2021. Las bajas, por otra parte, alcanzaron su máximo en julio, y experimentaron un repunte en septiembre y octubre, pero han vuelto a recaer en noviembre, y se han mantenido, desde entonces, a un menor nivel que en meses anteriores.

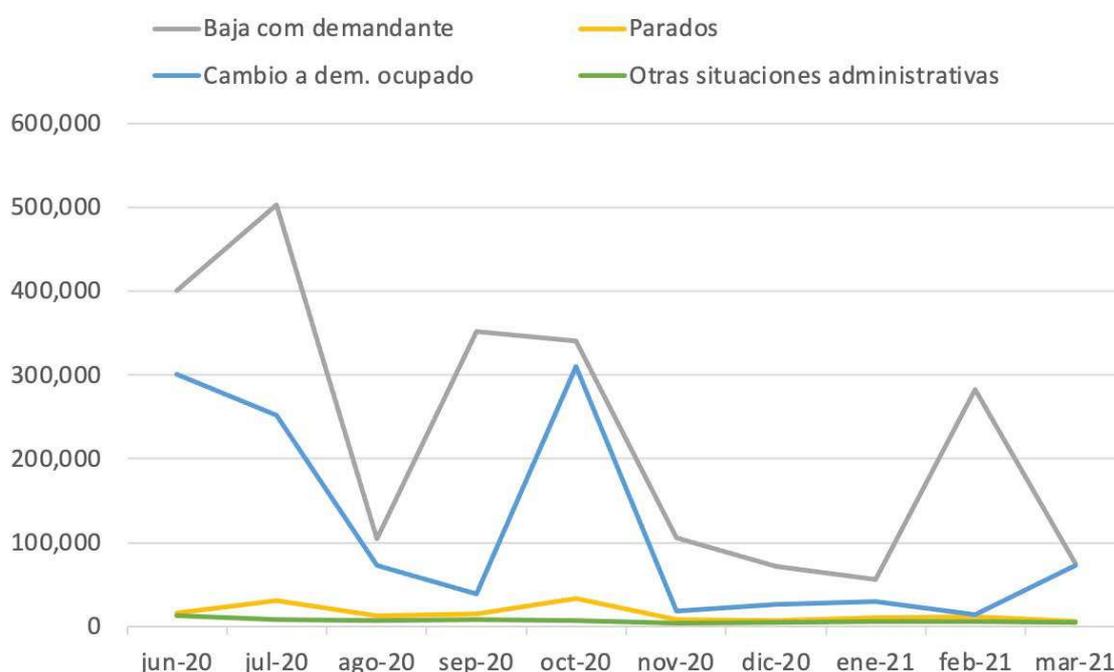
**Gráfico 6.15: Evolución del número de demandantes con relación laboral, sus altas y bajas y del número de trabajadores cubiertos por ERTE (marzo-septiembre 2020)**



- Fuente: MISSMI y SEPE

El Gráfico 6.16 muestra como se distribuyen las bajas de las situaciones de demandante con relación laboral entre dos finales de mes consecutivos, es decir, las transiciones desde una situación de demandante con relación laboral a final del mes anterior a otra situación a final del mes corriente. Como se puede observar las transiciones a una situación de paro han sido muy residuales hasta el momento, estando por debajo del 1% en prácticamente todos los meses. En noviembre alcanzaron un mínimo en niveles (8.7 mil personas). Las bajas como demandante de empleo han sido el tipo de transición más importante (con episodios puntualmente muy altos como septiembre-octubre y febrero, meses en los que se aprobaron nuevos RDL para la prórroga de los ERTES y que coinciden también puntualmente con aumentos de las altas), el segundo tipo de transición para ser incluido en la rúbrica de “demandante ocupado” también ha sido significativo, especialmente entre junio y julio, y sobre todo en mes de octubre en un 19.1%. No obstante, desde noviembre esta transición se ha reducido también al mínimo, con un ligero aumento en marzo de 2021. En cada caso, se produce al mes siguiente de la aprobación de los RDL. Desconocemos a qué tipo de transición corresponde realmente esta nueva situación, lo que nos parece relevante es que las tasas de salida de los “demandantes ocupados” hacia el paro si que ha sido relevante. Desconocemos no obstante si estas personas estuvieron cubiertas previamente por ERTE.

**Gráfico 6.16 Transiciones entre finales de mes desde situaciones de demandante con relación laboral**



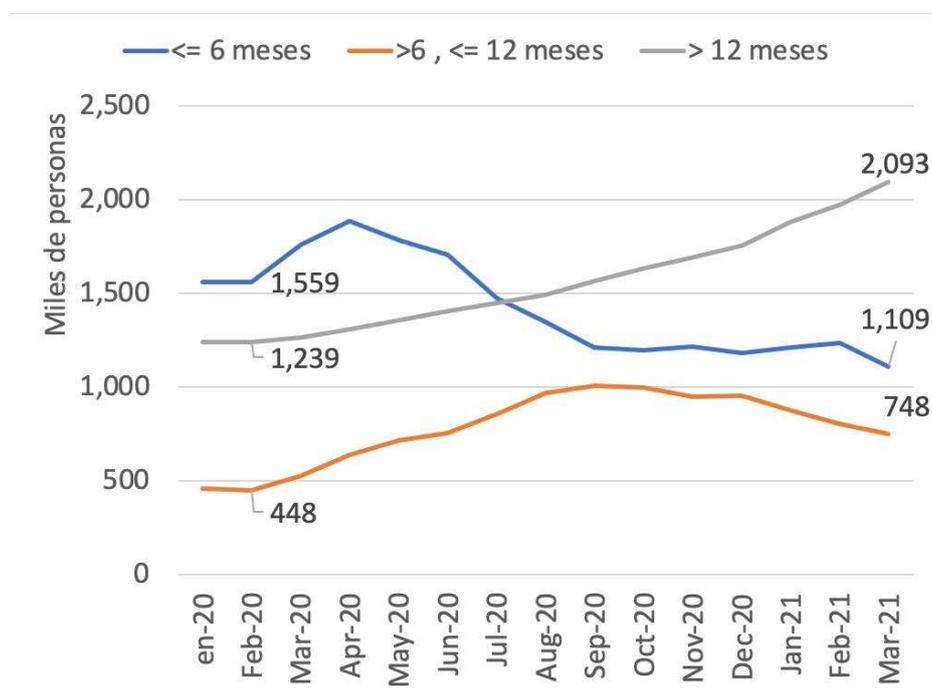
Fuente: SEPE

#### 6.4. El paro de larga duración

Otro fenómeno que se ha de observar con atención en cada crisis es la evolución del paro de larga duración. Para ello, nos fijamos en la duración de las demandas de empleo de las personas paradas a finales de mes. Como se puede observar en el Gráfico 6.17, el paro entre los demandantes cuya duración de la demanda es superior a 12 meses ha crecido de forma ininterrumpida, mes a mes, desde el inicio de la pandemia, incluso en aquellos meses en los que se produjo una caída del paro total. A partir de agosto el paro de larga duración (mayor de 12 meses) ha superado el paro de menor duración (6 meses o menos), y en la actualidad prácticamente lo dobla. Mientras que se reduce el paro de las personas que iniciaron su demanda de empleo durante la crisis del COVID, sigue aumentando el de las personas cuya demanda se registró antes del inicio de esta crisis. Los aumentos mensuales de este colectivo de desempleados han ido además creciendo a lo largo de la pandemia (Gráfico 6.18).

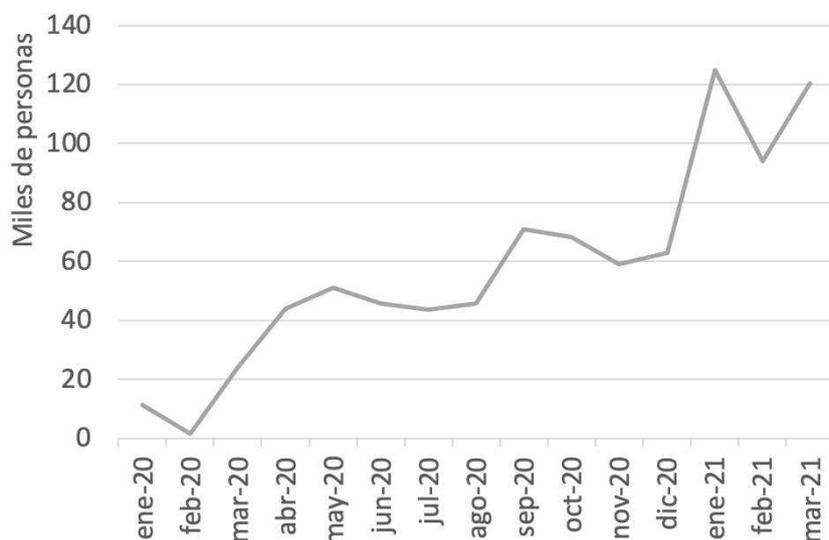
Este aumento del paro de larga duración no ha sido neutral, aumentó sustancialmente más entre las mujeres y los demandantes de mayor edad. De las 854 mil personas paradas de larga duración desde el inicio de la crisis, un 60.5% son mujeres y un 35.4% son demandantes de 50 o más años.

**Gráfico 6.17: Demandantes parados según duración de la demanda**



- Fuente: SEPE

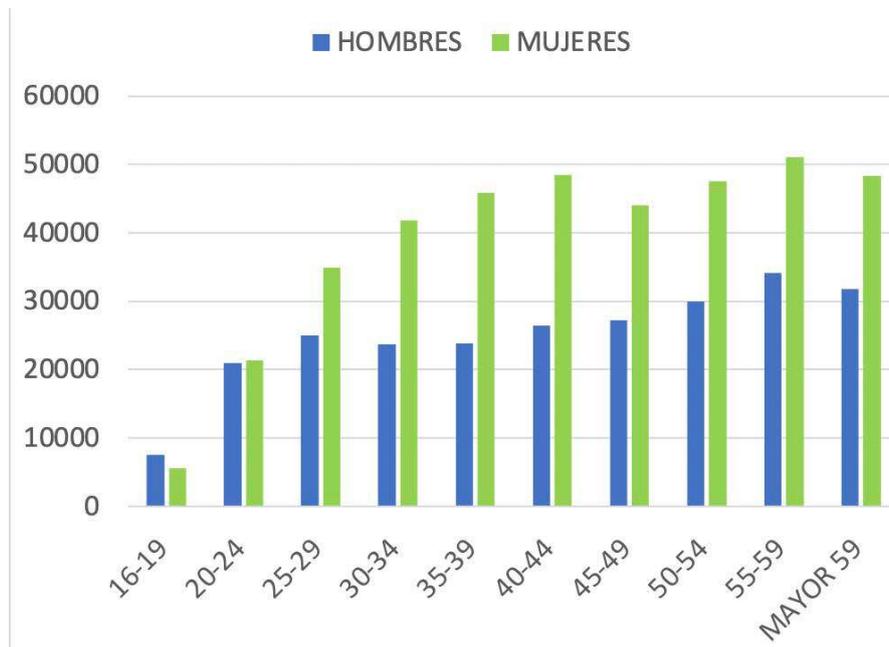
**Gráfico 6.18: Crecimiento mensual del paro de larga duración (febrero-noviembre 2020)**



Nota: Aumento del número de demandantes parados a final de mes cuya demanda se registró hace más de doce meses

- Fuente: SEPE

**Gráfico 6.19: Aumento del paro de larga duración desde febrero hasta noviembre 2020, por género y edad**



- Fuente: SEPE

## ANEXOS

### 1. Principales medidas económicas y sociales para paliar los efectos de la crisis

En este Anexo se resumen las principales medidas que el Gobierno ha ido tomando para paliar los efectos económicos y sociales de la epidemia de coronavirus. La abreviatura *RDLn* se refiere al real decreto-ley número *n* de 2020 y se utiliza para indicar la norma en la que se establece cada medida. Se recogen en letra ligeramente más pequeña las medidas incluidas en los Boletines anteriores.

#### a) Flexibilidad en el empleo y sustitución de rentas salariales

Una de las principales medidas adoptadas para paliar los efectos económicos y sociales de la pandemia ha sido la flexibilización de los *expedientes de regulación temporal de empleo* (ERTEs) y la mejora de sus condiciones. Esta figura permite la suspensión temporal de los contratos de trabajo o la reducción de la jornada laboral en determinadas situaciones adversas para las empresas tras un proceso de consulta con los representantes de los trabajadores y la autorización de la autoridad laboral competente, que puede ser autonómica o estatal dependiendo del ámbito de actividad de la empresa (MTSS, 2020). De esta forma, las empresas pueden reducir sus costes salariales mientras el Estado ayuda a mantener las rentas de los trabajadores afectados a través de prestaciones por desempleo, siempre que estos hayan cotizado con anterioridad durante un período suficiente. Durante la duración del expediente, la empresa ha de seguir pagando la cuota patronal a la Seguridad Social, aunque podrá solicitar una exoneración total o parcial cuando la suspensión de la actividad se produzca por motivos de fuerza mayor.

- *Flexibilización de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo* (ERTEs) y mejora de sus condiciones para trabajadores y empresas (RDL8, arts. 22-28). El decreto agiliza los trámites para los ERTes de fuerza mayor y ordinarios relacionados con el Covid-19 (arts. 22 y 23) y establece que los afectados por los mismos tendrán derecho durante la duración del expediente a una prestación contributiva aun cuando no cumplan los requisitos de cotización previa normalmente exigidos para ello y que este período no se descontará del tiempo acumulado durante el que tienen derecho a cobrar la prestación en función de sus cotizaciones pasadas (art. 25). Por otra parte, en aquellos ERTes relacionados con la epidemia que se consideren consecuencia de fuerza mayor, se establece una exoneración de la cuota patronal a la Seguridad Social, que será total para las empresas con menos de 50 trabajadores y del 75% para el resto (art. 24).

Para agilizar el acceso a la prestación por desempleo de los trabajadores afectados por estos expedientes en el art. 3 del RDL9 se establece que ésta será solicitada directamente por el empresario para todos los trabajadores afectados. En RDL9 se establece también que la duración máxima de los ERTes autorizados al amparo del RDL8 será la del estado de alarma, incluyendo sus posibles prórrogas (disposición adicional primera, DA1). En la Disposición Final octava (DF8) del RDL15 se amplía el ámbito de aplicación de los ERTes por causa de fuerza mayor para cubrir caídas significativas de actividad en aquellos sectores considerados esenciales que también han visto reducidos sus ingresos, con la consiguiente exoneración de cotizaciones. En la misma disposición se refuerza la protección de los trabajadores fijos-discontinuos afectados por ERTes ligados a la crisis sanitaria, incluyendo aquellos a los que les hubiera correspondido incorporarse y no pudieron hacerlo.

- *Desvinculación de los ERTE del estado de alarma*: El RDL18 da forma legal a un acuerdo alcanzado con los agentes sociales para desligar los ERTes relacionados con la pandemia del estado de alarma. La duración máxima de los ERTes de fuerza mayor derivada del Covid-19 se desvincula de la finalización del estado de alarma y se fija en principio como límite el día 30 de junio (Art. 1). También se extiende hasta el 30 de junio la mejora de las condiciones de la protección por desempleo establecida en el RDL8 para los afectados por ERTes ligados a la

pandemia (Art. 3). Igualmente, se mantiene hasta finales de junio la exoneración de las cuotas de la Seguridad Social para las empresas afectadas por tales expedientes (Art. 4). Se mantendrán las mismas condiciones (exoneración total para las empresas con menos de 50 empleados y del 75% para las demás) para las empresas cuya plantilla sigue afectada totalmente al ERTE. Para aquellas que vayan reincorporando a una parte de sus trabajadores, el porcentaje de exoneración será mayor para los trabajadores reincorporados que para los que siguen suspendidos y variará según el tamaño de la empresa y el mes. La DA1 del mismo decreto faculta al Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, para prorrogar los ERTEs de fuerza mayor, las medidas reforzadas de protección por desempleo y la exoneraciones de las cuotas de la Seguridad Social si al finalizar junio siguieran existiendo restricciones a la actividad por razones sanitarias. Esta decisión deberá tomarse, en su caso, tras consultarla con la Comisión tripartita de seguimiento laboral del proceso de desconfinamiento que se crea en la DA2 de la misma norma. Esta comisión estará integrada por representantes de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y las principales organizaciones sindicales y patronales.

- *Extensión de los ERTE ligados al Covid hasta el 30 de septiembre (RDL24)*. El RDL24 recoge los términos de un acuerdo entre el Gobierno y los agentes sociales para extender hasta el 30 de septiembre los ERTEs ligados al Covid-19 y la protección reforzada frente al desempleo para los afectados por estos expedientes.

En relación con los ERTEs por fuerza mayor ya vigentes, su duración máxima se extiende hasta el 30 de septiembre (art. 1). Se distingue entre dos tipos de expedientes con condiciones diferentes en lo que respecta a las exoneraciones de las cuotas patronales a la Seguridad Social:

1) Para aquellas empresas que hayan reanudado parcialmente su actividad, se establece un esquema de exoneraciones para el período de julio a septiembre que prima la reactivación de los trabajadores (art. 4.1). Para las empresas de hasta 50 trabajadores, la exoneración será del 60% para los trabajadores activados (y por tanto desafectados del ERTE) y del 35% para los que se mantienen desactivados (afectados al ERTE). Para empresas con más de 50 trabajadores, estos porcentajes serán el 40% y el 25% respectivamente.

2) Para las empresas que todavía mantienen su actividad totalmente suspendida (y por tanto tienen a toda la plantilla afectada al ERTE) se crea la figura del ERTE de transición, con exoneraciones decrecientes en el tiempo: 70% en julio, 60% en agosto y 35% en septiembre para las empresas de hasta 50 trabajadores y 50%, 40% y 25% para las demás. Las empresas de este grupo que reinicien su actividad pasarán al tipo 1). (DA1.1)

En cuanto a los ERTEs ordinarios ligados al Covid, seguirán en vigor los ya existentes y podrá iniciarse la tramitación de otros nuevos como continuación de ERTEs de fuerza mayor actualmente en vigor antes de que expiren estos últimos, acogiéndose al procedimiento simplificado establecido en el art. 23 del RDL2 (art 2). Estos expedientes gozarán de las mismas exoneraciones establecidas para los ERTEs por fuerza mayor en el punto 1). (art. 4.2).

Se prevé la posibilidad de nuevos ERTEs por fuerza mayor en el caso de nuevas restricciones ligadas a rebrotes o medidas de contención de la pandemia. Para estos nuevos expedientes, las exoneraciones de las cuotas patronales serían las siguientes. Para empresas de hasta 50 trabajadores, el 80% para los trabajadores afectados al ERTE y el 60% para los activados. Para el resto de las empresas, los porcentajes serían del 60% y 40% respectivamente. (DA1.2)

Se mantienen hasta el 30 de septiembre las medidas especiales de protección por desempleo para los afectados por ERTEs ligados al Covid establecidas en el art. 25 del RDL8 (acceso a la prestación contributiva sin requisitos mínimos de cotización previa y sin consumo de prestaciones futuras) (art 3).

- *Extensión de los ERTE ligados al Covid hasta el 31 de enero (RDL30)*.

1) Los ERTEs por fuerza mayor que siguen en vigor a finales de septiembre se prorrogan automáticamente hasta el 31 de enero de 2021 (art. 1), lo que no comporta necesariamente el mantenimiento de exoneraciones de las cuotas patronales.

Tales exoneraciones se reservan para las empresas con estos expedientes que se consideran especialmente afectadas por la pandemia (DA1). Estas incluyen a las empresas pertenecientes a los sectores (actividades CNAE) con mayor incidencia de los ERTEs y menores tasas de

recuperación de la actividad (fundamentalmente actividades turísticas, de transporte, hoteles y entretenimiento) así como aquellas que tienen una elevada dependencia de las anteriores. Las exoneraciones se aplican tanto a los trabajadores afectados al ERTE como a los que han reanudado su actividad desde el 12 de mayo. Su cuantía será del 85% para las empresas de menos de 50 trabajadores (a finales de febrero de 2020) y del 75% para el resto. En el RDL35 (art. 7) estas ayudas se extienden a determinadas actividades de los sectores de turismo, hostelería y comercio para los meses de diciembre de 2020 y enero de 2021.

2) Se crean nuevas figuras de *ERTEs por impedimento o limitaciones de actividad* (art. 2) a las que podrán acogerse aquellas empresas o entidades que vean suspendidas o limitadas sus actividades en alguno de sus centros de trabajo del 1 de octubre en adelante como resultado de restricciones de carácter sanitario tomadas por las autoridades, mientras duren tales restricciones.

a. Para las empresas o centros de trabajo que tengan que suspender sus actividades se establece una exoneración de las cuotas patronales a la Seguridad Social que será del 100% para las que tuvieran una plantilla inferior a las 50 personas (a finales de febrero de 2020) y del 90% para las demás.

b. Para las empresas o entidades que vean limitadas pero no suspendidas sus actividades en algún centro de trabajo, se establecen también exoneraciones sobre las cuotas correspondientes a los trabajadores cuyas actividades quedan suspendidas al menos parcialmente, teniendo en cuenta en su caso el porcentaje de la jornada afectado. Estas exoneraciones serán decrecientes en el tiempo y dependerán también del tamaño de la empresa. Para las de menos de 50 trabajadores las exoneraciones bajarán gradualmente desde el 100% en octubre hasta el 80% en enero y para las de mayor tamaño se reducirán desde el 90% hasta el 70% a lo largo del mismo período.

Estos expedientes han de tramitarse por el procedimiento ordinario previsto en el art. 47.3 del Estatuto de los trabajadores. Esta exigencia se suaviza en la DF1 del RDL32 con el fin de acelerar la tramitación, convirtiendo en potestativo el informe de la Inspección de Trabajo.

3) En cuanto a los ERTES ordinarios (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) ligados al Covid, los que estén vigentes el 1 de octubre seguirán siendo aplicables en los términos previstos y podrán ser prorrogados si hay acuerdo. También podrán tramitarse nuevos expedientes de este tipo por el procedimiento simplificado establecido en el art. 23 del RDL8, pudiendo iniciarse su tramitación mientras esté vigente un ERTE previo por fuerza mayor. (art. 3). Las empresas que transiten desde un ERTE por fuerza mayor a uno ordinario tendrán derecho a mantener las exoneraciones descritas en el punto 1) si se consideran especialmente afectadas por la pandemia (DA1).

- *Medidas complementarias ligadas a la segunda extensión de los ERTEs (RDL30)*

- Se extienden hasta el 31 de enero alguna de las medidas especiales de protección por desempleo establecidas en el art. 25 del RDL8 y en particular el acceso a la prestación contributiva sin requisitos mínimos de cotización previa para los trabajadores incluidos en ERTes ligados al Covid (RDL30, art. 8.1).

- También hasta el 31 de enero la cuantía de la prestación por desempleo se mantiene en el 70% de la base reguladora, exceptuando así la norma general que reduce este porcentaje al 50% una vez transcurridos seis meses (RDL30, art. 8.4).

- Las prestaciones por desempleo percibidas por los trabajadores afectados a los ERTes ligados al Covid a partir del 1 de octubre reducirán su derecho a prestaciones futuras (“se elimina el contador a cero”) excepto en el caso de aquellas personas que accedan a una nueva prestación por desempleo durante el año 2021 por haberse visto afectadas por un despido objetivo, individual o colectivo, u otro cualquiera que sea declarado improcedente o por la extinción de un contrato temporal. (RDL30, art. 8.7)

- Los trabajadores afectados por los ERTE ligados al Covid tendrán prioridad para el acceso a cursos de formación profesional. (RDL30, DA30). En el plazo de tres meses deberán tomarse medidas adicionales en esta línea, incluyendo la programación de planes específicos de formación para este colectivo.

- *Extensión de los ERTE ligados al Covid hasta el 31 de mayo de 2021 (RDL 2/21).*

Se prorrogan hasta el 31 de mayo de 2021 todos los ERTEs por fuerza mayor ligados a la crisis del Covid incluyendo los expedientes por impedimento o limitaciones de actividad creados en el RDL30 (arts. 1.1 y 1.2). Se mantienen vigentes las exoneraciones de cuotas sociales para ERTEs de impedimento en los términos previstos en el citado real decreto-ley (art. 1.3). En cuanto a los ERTE por limitación de actividad, las exoneraciones correspondientes a los trabajadores cuyas actividades estén suspendidas bajarán gradualmente desde el 100% en febrero hasta el 80% en mayo para las empresas de menos de 50 trabajadores a 29 de febrero de 2020, y para las de mayor tamaño se reducirán desde el 90% hasta el 70% a lo largo del mismo período (art. 1.4). Como en el RDL 30, también tendrán derecho a exoneraciones las empresas en otros tipos de ERTE por fuerza mayor o en ERTEs ordinarios sucesores de los de fuerza mayor que pertenezcan a determinados sectores económicos especialmente afectados por la pandemia y las que tienen una elevada dependencia de las anteriores (DA1). Las condiciones son también las mismas que en el RDL30. Las exenciones se aplicarán tanto a los trabajadores afectados al ERTE como a los que han reanudado su actividad y su cuantía será del 85% para las empresas de menos de 50 trabajadores (a finales de febrero de 2020) y del 75% para el resto.

También podrán solicitarse nuevos ERTEs por impedimentos o limitaciones de actividad en las mismas condiciones que los ya existentes (art. 2.1). Se facilita el tránsito de situaciones de impedimento a limitación o viceversa en función de las circunstancias sanitarias, que no requerirá la tramitación de un nuevo expediente sino una simple comunicación a la autoridad laboral (arts. 2.2 y 2.3).

Asimismo, se prorrogan hasta el 31 de mayo de 2021 las medidas complementarias de protección a los trabajadores del art. 8 de RDL30. Esto incluye, en particular, el acceso a la prestación contributiva sin requisitos mínimos de cotización previa para los trabajadores incluidos en ERTEs ligados al Covid y el mantenimiento de la cuantía de la prestación por desempleo en el 70% de la base reguladora. Se mantiene la excepción recogida en el art. 8.7 del RDL30 a la eliminación del “contador a cero” para el caso de aquellas personas que accedan a una nueva prestación por desempleo durante el año 2021 por haberse visto afectadas por un despido objetivo, individual o colectivo, u otro cualquiera que sea declarado improcedente o por la extinción de un contrato temporal.

- Compromiso de *mantenimiento del empleo* tras la finalización de los ERTEs por fuerza mayor. La DA6 del RDL8 establece, en términos genéricos, la obligación de las empresas beneficiarias de las medidas extraordinarias previstas en la norma (presumiblemente, de las ayudas ligadas a ERTEs por fuerza mayor) a mantener durante seis meses el empleo tras la reanudación de su actividad. La DF1 del RDL18 precisa los términos de esta obligación y las consecuencias de su incumplimiento y establece ciertos límites a la misma. En particular, el compromiso se aplica a los ERTEs por fuerza mayor, las empresas incumplidoras deberán devolver las cotizaciones sociales de las que fueron eximidas y se liberará de este compromiso a las empresas que estén en riesgo de entrar en concurso de acreedores. El art. 6 del RDL24 extiende la obligación de mantener el empleo durante seis meses tras la reincorporación de los trabajadores afectados a aquellos ERTEs ordinarios que se hayan acogido a la exoneración de cuotas patronales. El artículo 5 del RDL30 y el art. 3.4 del RDL 2/21 mantienen la vigencia de los compromisos establecidos en normas anteriores en los términos inicialmente previstos y extienden la obligación de mantenimiento del empleo durante seis meses a las empresas que se beneficien de exoneraciones previstas en las nuevas normas. Si hay un compromiso previo en vigor, el cómputo de los seis meses del nuevo compromiso se iniciará tras la finalización del anterior.

- Creación de un *subsidio extraordinario para empleadas del hogar* que hayan perdido su trabajo o visto reducida su jornada o dejado de prestar servicio temporalmente a causa de la crisis sanitaria (RDL11, arts. 30-32). Su cuantía será del 70% de la base reguladora, o de la parte de la misma correspondiente a la reducción de jornada, con un tope igual al salario mínimo. Puesto que no se especifica la duración del subsidio, se entiende que se aplica la disposición final 12 (DF12) del decreto, que fija una vigencia de un mes más que la duración del estado de alarma para las medidas en las que no se especifique otra cosa.

- Se establece un *subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal* para aquellos trabajadores afectados por tal circunstancia que no tengan derecho a otra prestación. La cuantía será el 80% del IPREM (esto es, unos 440 euros) y su duración de un mes, ampliable por real decreto ley (RDL11, art. 33).

- *Ampliación de la protección por desempleo*. Pasan a tener derecho la prestación por desempleo (presumiblemente con los requisitos habituales de cotización previa) dos colectivos que normalmente no lo tendrían: los trabajadores cuyos contratos hayan sido extinguidos a instancias de la empresa durante el periodo de prueba de un nuevo trabajo (desde el 9 de marzo) y aquellos que lo hayan extinguido voluntariamente desde el 1 de marzo por tener una oferta laboral en firme que posteriormente no se haya materializado como consecuencia de la crisis sanitaria (RDL15, art. 22).

- Se crea una prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o trabajos periódicos que se hayan visto afectadas por un ERTE ligado al Covid una vez dejen de estar afectadas a tal expediente por haber finalizado su período habitual de actividad (RDL30, art. 9).

- Creación de un *subsidio especial* de desempleo por un plazo de 90 días para aquellas personas que durante el período de alarma que comenzó el 14 de marzo hubiesen agotado las prestaciones, subsidios o ayudas de las que disfrutaban y no tuvieran derecho a otras ayudas (RDL32, art. 1).

## **b) Otras medidas de apoyo a empresas y autónomos**

- *Aplazamiento de impuestos para autónomos y Pymes*. Previa solicitud, se autoriza el aplazamiento por seis meses de la deuda tributaria resultante de aquellos impuestos estatales cuyo plazo de presentación e ingreso finalice entre la fecha de publicación del decreto y el 30 de mayo de 2020 para empresas y autónomos con una cifra de negocio por debajo de 6 millones de euros en 2019. No se cargarán intereses de demora durante los primeros tres meses (RDL7, art. 14), plazo que se amplía a cuatro meses en el RDL19 (DT2, con una redacción muy poco clara).<sup>16</sup> En el RDL14 se extiende hasta el 20 de mayo el plazo para la presentación e ingreso de ciertas declaraciones y autoliquidaciones tributarias correspondientes al mes de abril. La medida afecta a Pymes y autónomos con una facturación de hasta 600.000 euros. Se incluyen, en particular, la declaración trimestral del IVA y los pagos fraccionado del Impuesto sobre Sociedades y del IRPF. En el RDL35 se concede un nuevo aplazamiento, en los mismos términos y condiciones, para aquellas declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones cuyo plazo de presentación e ingreso finalice desde el día 1 de abril hasta el día 30 de abril de 2021 (art. 8). En el RDL 5/21 se amplía a cuatro meses el período durante el que no se cargarán intereses de demora (DA3).

- Creación de una *línea de avales y garantías públicas para préstamos a empresas y autónomos* por un valor de hasta 100.000 millones de euros (RDL8, art. 29). El 24 de marzo se autorizó un primer tramo de 20.000 millones, con la mitad reservada para PYMES y autónomos y garantías de entre el 60% y el 80% de la cuantía del préstamo. El 10 de abril se autorizó un segundo tramo, reservado por completo para Pymes y autónomos, manteniendo las mismas condiciones que para el tramo anterior. La DF8 del RDL15 permite que los avales cubran también pagarés y sirvan para reforzar las sociedades de garantía recíproca de las CCAA a través de CERSA. El 5 de mayo se autorizó el tercer tramo, que incluye 10.000 millones para créditos a Pymes y autónomos y 10.000 millones para otras empresas, ambos con las mismas condiciones que en los tramos anteriores. También se incluyen 4.000 millones para pagarés del Mercado Alternativo de Renta Fija y 500 millones para reavales de CERSA. El cuarto tramo, activado el 19 de mayo, destina 20.000 millones a Pymes y autónomos, 4.000 millones a pagarés y 500 a CERSA. Finalmente, el quinto tramo se autorizó el 16 de junio. Este tramo tiene una dotación de 15.500, de los cuales se destinan

---

<sup>16</sup> En el título de la disposición se habla, efectivamente, de la ampliación del plazo de no devengo de intereses de demora para los aplazamientos del art. 14 del RDL7. El texto, sin embargo, dice lo siguiente, que parece tratarse de un error: “Las modificaciones del apartado 4 del artículo 14 del Real Decreto-ley 7/2020... se aplicarán ... a las solicitudes de aplazamiento que se hubieran presentado a partir de la entrada en vigor de [dicho real decreto-ley].”

10.000 a autónomos y Pymes, de los que se reservarán 2.500 para el sector turístico, 5.000 a otras empresas y 500 millones a la adquisición o arrendamiento financiero de vehículos destinados al transporte por carretera. En el consejo de ministros del 17 de noviembre se amplió el plazo para la concesión de estos préstamos desde el 31 de diciembre de 2020 hasta el 30 de junio de 2021 (RDL34). En la misma norma, se permite la ampliación del vencimiento de estos préstamos y del aval asociado hasta en 3 años, con un máximo de 8, y del período de carencia en un año hasta un máximo de 2 para los deudores que lo soliciten siempre que la operación no esté en mora y el deudor no esté sujeto a concurso. Los costes deberán mantenerse en línea con los existentes antes de la ampliación, pudiendo aumentarse únicamente para reflejar un encarecimiento de la remuneración del aval. (art. 1). En el RDL 5/21, se vuelve a extender el plazo para la concesión de los préstamos garantizados hasta el 31 de diciembre de 2021 (DF3).

- *Ampliación del límite de endeudamiento neto del ICO* en 10.000 millones para que pueda aumentar sus líneas de financiación a empresas y autónomos. (RDL8, art. 30)

- Línea de *avales para empresas exportadoras* de 2.000 millones a través del CESCE (RDL8, art. 31)

- *Apoyo a las empresas contratistas de las Administraciones Públicas*: se suspenden temporalmente los contratos cuya ejecución devenga imposible como consecuencia del Covid o de las medidas tomadas para combatirlo y se amplían en consecuencia los plazos de ejecución. La administración compensará al contratista por los daños sufridos durante la suspensión, incluyendo los salarios pagados al personal adscrito al contrato y los alquileres y costes de mantenimiento de la maquinaria e instalaciones correspondientes. (RDL8, art. 34).

- Se crea una *prestación extraordinaria por cese involuntario de actividad* para los autónomos afectados por la declaración del estado de alarma durante la duración del mismo (RDL8, art. 17, modificado en la disposición final primera del RDL11). Aquellos autónomos cuya actividad se vea suspendida a raíz del estado de alarma, o cuyo volumen de facturación se vea reducido en un 75% en relación al promedio del semestre anterior tendrán derecho a una prestación cuya cuantía será el 70% de su base reguladora, o el 70% de la base mínima cuando no se acredite el período de cotización exigido para acceder a la prestación en situaciones normales.

La prestación extraordinaria desaparece el 30 de junio, al concluir el mes en el que finalizó el estado de alarma. En el RDL24 se incluyen algunas medidas a favor de los trabajadores autónomos que han sido consensuadas con las principales asociaciones de autónomos. Aquellos que estuvieron percibiendo la prestación extraordinaria tendrán derecho a una exención de sus cotizaciones sociales que será del 100% en julio, el 50% en agosto y el 25% en septiembre (art. 8). Alternativamente, esos trabajadores podrán solicitar la prestación ordinaria por cese de actividad si sufren durante el tercer trimestre de 2020 una reducción del 75% en su facturación en relación con el mismo período de 2019 y no alcanzan en promedio durante dicho período unos rendimientos netos mensuales superiores a 1,75 veces el SMI (unos 1.940 euros) (art. 9). Esta prestación podrá mantenerse como máximo hasta el 30 de septiembre. A partir de esa fecha, se aplicarán las condiciones normales para el acceso a la prestación por cese de actividad. La prestación podrá solicitarse y concederse de forma provisional sin esperar al final del período y tendrá que devolverse si a posteriori no se cumplen las condiciones para su concesión. Su cuantía es el 70% de la base reguladora, a lo que se añade la exoneración de las cuotas por contingencias comunes.

El RDL30 restablece la prestación extraordinaria por cese de actividad a partir del 1 de octubre, con una cuantía reducida al 50% de la base mínima de la actividad relevante, así como una exoneración del 100% de las cuotas sociales, para aquellos autónomos que se vean obligados a interrumpir su actividad por resolución de la autoridad competente como medida de contención del virus (art.13.1). Tendrán también derecho a una prestación similar por un período máximo de cuatro meses aquellos autónomos cuyos ingresos durante el último trimestre de 2020 sean inferiores al SMI y se hayan reducido al menos un 50% en relación al primer trimestre de 2020 (art. 13.2). Por otra parte, en la DA4 del mismo decreto se prorroga hasta finales de enero de 2021 la prestación ordinaria por cese de actividad establecida en el art. 9 del RDL24 bajo las mismas

condiciones, tanto para los trabajadores que ya la estaban percibiendo como para nuevas solicitudes. En la misma norma se crea también una prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores de temporada (art. 14). El RDL 2/21 extiende la prestación extraordinaria a partir del 1 de febrero de 2021 en las mismas condiciones para los obligados a interrumpir su actividad (art. 5), para los que experimentan una reducción de ingresos de al menos el 50% entre el primer trimestre de 2021 y el segundo trimestre de 2019 (art. 7) y para los trabajadores de temporada (art. 8).

- La *moratoria hipotecaria* (ver apartado siguiente) se extiende a los *inmuebles afectos a la actividad económica* de empresarios y profesionales en situación de vulnerabilidad económica como resultado de la crisis sanitaria. (RDL11, art. 19).

- Se autoriza a la Tesorería General de la Seguridad Social a conceder *moratorias* de seis meses sin intereses en el pago de las cotizaciones sociales devengadas a las empresas y autónomos que lo soliciten y cumplan ciertas condiciones que se fijarán mediante orden ministerial. También se podrán solicitar *aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social* con un interés del 0,5% (RDL11, arts. 34 y 35).

- Los autónomos y Pymes que se hayan visto afectados por el COVID-19 podrán *suspender temporalmente el pago de los suministros de energía* mientras dure el estado de alarma. Las cantidades adeudadas se abonarán como máximo en los seis meses siguientes a la finalización del estado de alarma. (RDL11, art. 44).

- El *aplazamiento de alquileres* (ver apartado siguiente) se extiende a los *inmuebles afectos a la actividad económica* de autónomos y Pymes cuya actividad se haya visto suspendida como resultado del estado de alarma o cuya facturación se haya visto reducida en más de un 75% en relación al año anterior (RDL15, arts. 1-5). El aplazamiento será obligatorio si el arrendador es una empresa pública de vivienda o un gran tenedor. En caso contrario, se permite el uso de la fianza como mecanismo de pago, debiéndose reponer ésta reponer en el plazo de un año. El aplazamiento se extenderá hasta el final del estado de alarma más un máximo de hasta cuatro meses. Los pagos aplazados, sin penalización o intereses, se recuperarán de forma fraccionada a lo largo de un período de dos años o lo que permita la duración del contrato.

- Se habilita al Consorcio de compensación de Seguros para que desarrolle actividades de reaseguro de crédito y caución. (RDL15, art. 7)

- *Adecuación de las bases imponibles de los impuestos a la situación económica actual* (RDL15). Los autónomos y Pymes con facturación inferior a un cierto umbral podrán calcular los pagos fraccionados a cuenta del Impuesto de Sociedades sobre la parte de la base imponible que corresponde a los meses transcurridos del ejercicio en curso (en vez de a partir de la cuota del ejercicio anterior) (art. 9).<sup>17</sup> Los autónomos que tributen por el sistema de módulos (estimación objetiva) en el IRPF y el régimen simplificado del IVA podrán calcular sus pagos fraccionados a cuenta reduciendo estos en cada trimestre en proporción a los días en los que ha estado en vigor el estado de alarma (aparentemente sin ningún requisito de pérdida de ingresos u otra naturaleza) (art.11). Para el segundo semestre del año, no se computarán los días en los que el ejercicio efectivo de la actividad económica se hubiera visto suspendido por decisión administrativa para luchar contra la pandemia (RDL35, art. 11).

Los autónomos que tributan por módulos tendrán también la opción de pasarse temporalmente al método de estimación directa para calcular los ingresos a cuenta de este ejercicio (cosa que se podría hacer igualmente sin el decreto), con la particularidad de que el año próximo podrían volver a módulos en vez de tener que esperar tres años (RDL15, art. 10).<sup>18</sup> Finalmente (RDL15, p. 2478) se introduce la posibilidad de supeditar el pago de ciertas deudas tributarias a la obtención

---

<sup>17</sup> En principio, esto ya lo permite la propia ley del impuesto de sociedades (ley 27/2014, artículo 40.3). La única diferencia práctica parece ser que el decreto establece que el contribuyente que elija esta opción quedará vinculado a esta modalidad de pago fraccionado sólo por un año, mientras que en el caso general la ley establece que tal vinculación se mantendrá mientras no renuncie expresamente a ella.

<sup>18</sup> Esto se reitera en el art. 10 del RDL35 y se extiende también al año 2021.

de financiación a través de la línea de avales establecida en el art. 29 del RDL8 (RDL15, art. 12).<sup>19</sup>

- Creación de una *segunda línea de avales y garantías públicas para préstamos a empresas y autónomos* por un valor de hasta 40.000 millones de euros (RDL25, art. 1) orientada principalmente a financiar inversiones productivas relacionadas con la digitalización y la sostenibilidad medioambiental. En el consejo de Ministros del 28 de julio se autoriza un primer tramo de 8.000 millones, de los que 5.000 se reservan para Pymes y autónomos. Se mantiene el mismo modelo de gestión a través del ICO y las entidades financieras que para la anterior línea de 100.000 millones de avales públicos, así como condiciones similares, con porcentajes máximos de garantía del 80 por ciento para Pymes y autónomos y del 70% para el resto de empresas. El período máximo de amortización de los préstamos se amplía a ocho años. A pesar de lo que se indica en la reseña del Consejo de Ministros del 3 de julio,<sup>20</sup> el acuerdo no restringe en modo alguno la naturaleza de las inversiones elegibles y permite también que los préstamos se destinen a financiar el circulante.<sup>21</sup> En el Consejo de Ministros del 22 de diciembre se autorizaron dos tramos de 500 millones, uno destinado a autónomos y pymes del sector turístico con avales de hasta el 90%, y otro para reforzar los reavales concedidos por CERSA. En el RDL 5/21, se vuelve a extender el plazo para la concesión de los préstamos garantizados hasta el 31 de diciembre de 2021 (DF6).

- *Creación del Fondo de apoyo a las empresas estratégicas*, dotado con 10.000 millones de euros y gestionado por la SEPI (RDL25, art. 2). El Fondo podrá aportar apoyo público temporal a empresas solventes afectadas por el Covid-19 consideradas estratégicas que así lo soliciten, mediante préstamos participativos, compras de acciones y otros mecanismos. El funcionamiento del Fondo y la composición de su consejo gestor se regulan en un acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio. En el Consejo de Ministros del 3 de noviembre se autoriza el apoyo a Air Europa, mediante la concesión de un préstamo participativo de 240 millones y otro ordinario de 235 que deberán amortizarse en un período máximo de seis años

- *Ayudas para alquileres de locales de negocios para autónomos y pymes* (RDL35, arts. 1-6 y 13).

Aquellos autónomos o Pymes que hayan visto sus actividades suspendidas por orden administrativa como consecuencia de la pandemia o acrediten un descenso de la facturación mensual de al menos el 75% en relación al mismo trimestre del año anterior tendrán derecho a ayudas para el pago de los alquileres de inmuebles afectos a su actividad económica durante el tiempo que dure el estado de alarma y sus prórrogas, que podrá extenderse hasta cuatro meses adicionales (art. 3). Las ayudas dependerán de si el arrendador es o no una empresa, entidad pública o gran tenedor (propietario de más de 10 inmuebles urbanos o de inmuebles con una superficie superior a los 1.500 m<sup>2</sup>).

Si el arrendador es empresa, entidad pública o gran tenedor, y no se ha llegado previamente a un acuerdo para reducir temporalmente la renta o aplazar su pago, arrendatario podrá escoger entre i) una reducción del 50% del alquiler y ii) una moratoria en su pago, debiendo devolverse los pagos aplazados dentro de un plazo máximo de dos años desde la finalización de la moratoria y siempre dentro del plazo de vigencia del contrato de arrendamiento o sus prórrogas (art. 1).

---

<sup>19</sup> La redacción de este artículo es particularmente enrevesada y no parece correcta. En el punto 1 no está claro cuál es el sujeto de “impedirá”. Si se tratase de las liquidaciones presentadas sin efectuar el correspondiente ingreso (para lo que al verbo le faltaría una “n” al final), estas impedirían el inicio del período ejecutivo (esto es, la posibilidad de embargo para cobrar la deuda tributaria) siempre que el contribuyente haya solicitado financiación de la línea de avales y lo acredite. Pero a continuación se exige también que la solicitud se conceda y que la deuda tributaria se satisfaga en su integridad de inmediato, lo que en principio sucedería más tarde en el tiempo o, en caso contrario, no habría necesidad de iniciar el período ejecutivo.

<sup>20</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200703.aspx#empleo>

<sup>21</sup> Véase sección sobre “avales” en <https://www.boe.es/boe/dias/2020/07/29/>

Si el arrendador fuera persona física y pequeño propietario y no existiera acuerdo previo al respecto, al arrendatario podrá solicitar el aplazamiento de los pagos, pero su concesión será voluntaria. Para facilitar un acuerdo en este sentido, se permite disponer de la fianza para el pago de las mensualidades afectadas, reponiéndola en el plazo máximo de un año, (art. 2). También se permite computar como gasto deducible a efectos del cálculo de los rendimientos del capital inmobiliario (art. 13) la cuantía de la rebaja en el alquiler que se hubiera acordado para los meses de enero, febrero y marzo de 2021, siempre que el arrendatario esté en el sector del comercio, hostelería, turismo o en el de actividades recreativas o culturales (esto es, en la división 6 o en los grupos 755, 969, 972 o 973 de la sección primera de las tarifas del Impuesto sobre Actividades Económicas aprobadas por el Real Decreto Legislativo 1175/1990). (Obsérvese que la deducción fiscal es la única de las ayudas que se restringe a determinados sectores de actividad).

- *Creación de una línea de ayudas directas no reembolsables a autónomos y empresas no financieras (RDL 5/21)*. La línea contará con una dotación de 7.000 millones de euros que se destinarán a financiar el pago de costes fijos y otros gastos de funcionamiento o a reducir deuda (art 1).<sup>22</sup>

Podrán beneficiarse de estas ayudas, las empresas y trabajadores autónomos que operan en los sectores más afectados por la crisis (de acuerdo con un listado incluido como anexo al decreto) y cuyo volumen de operaciones en 2020 haya caído más de un 30% con respecto a 2019, excluyendo a todos aquellos que hubieran presentado resultados negativos en 2019 (art. 3). También se excluirán las empresas que, en el momento de presentar su solicitud, hayan iniciado concurso o sido declaradas insolventes o no estén al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social (DA4.1). Los beneficiarios de las ayudas no podrán repartir dividendos durante 2021 y 2022 o aprobar incrementos en las retribuciones de su alta dirección durante un período de dos años y deberán mantener su actividad al menos hasta el 30 de junio de 2022 (DA4.2) so pena de tener que reintegrar las ayudas recibidas (art. 4.5).

La cuantía máxima por destinatario de las ayudas será de 3.000 euros para los empresarios o profesionales que tributen por el sistema de módulos (estimación objetiva). Para los que tributen por estimación directa, existirá un tope mínimo de 4.000 euros y un máximo de 200.000. Dentro de estos límites, la cuantía máxima de la ayuda se establecerá como un porcentaje de la caída del volumen de operaciones registrada entre 2019 y 2020 que exceda el 30%. Este porcentaje será del 40% para las empresas de hasta 10 empleados y del 20% para las que superen este umbral (art. 3).

La línea de ayudas será gestionada por las comunidades y ciudades autónomas, que podrán fijar la cuantía de las ayudas dentro de los límites máximos indicados arriba (art. 2.4). Los autónomos y grupos empresariales cuyo volumen de operaciones haya sido inferior a 10 millones de euros en 2020 solamente podrán concurrir a la convocatoria realizada por el territorio en el que tengan su domicilio fiscal. Las entidades con un volumen de negocio superior a 10 millones podrán participar en las convocatorias que se

---

<sup>22</sup> El art. 1.3 dice lo siguiente: “Las ayudas directas ... tendrán carácter finalista y deberán aplicarse a la satisfacción de la deuda y pagos a proveedores y otros acreedores, financieros y no financieros, así como los costes fijos incurridos ... entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de mayo de 2021 ... En primer lugar, se satisfarán los pagos a proveedores, por orden de antigüedad y, si procede, se reducirá el nominal de la deuda bancaria, primando la reducción del nominal de la deuda con aval público.” La redacción no parece muy afortunada. Tomado literalmente, el texto obligaría a los beneficiarios de las ayudas a destinar el remanente de las mismas que quede tras pagar las deudas pendientes con proveedores a reducir sus préstamos, comenzando por los ICOs, incluso aunque careciesen de liquidez para hacer frente a nuevas deudas comerciales o costes fijos. Aquellos que hasta ahora hubiesen conseguido hacer frente a sus compromisos con recursos propios o préstamos solo podrían devolver deuda, también con independencia de su situación de tesorería. Queremos pensar que no es esto lo que realmente pretende el legislador.

realicen en todos los territorios en los que operan, distribuyendo entre ellas su pérdida total de actividad en proporción a los salarios pagados en cada territorio (art. 3.4).

La dotación de la línea de ayudas se dividirá en dos tramos. Uno de ellos, dotado con 2.000 millones de euros, corresponderá a Canarias y Baleares, y se repartirá entre estas comunidades en proporción a sus respectivos pesos relativos en el descenso observado durante 2020 en la afiliación a la Seguridad Social, neta de trabajadores afectados por ERTes. El otro tramo, de 5.000 millones, se repartirá entre el resto de las CCAA y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla con los mismos criterios que el Fondo REACT EU, esto es, en base a indicadores de renta, desempleo y desempleo juvenil, teniendo en cuenta tanto la situación a comienzos de 2020 como la evolución de estas variables a lo largo del año<sup>23</sup> (arts. 2.1 a 2.3). Tras el pago de las ayudas concedidas, las comunidades deberán devolver las cantidades sobrantes, en su caso, al Ministerio de Hacienda (art. 4.1). Las comunidades autónomas de Baleares y Canarias podrán aumentar los porcentajes de cobertura de la pérdida de ingresos y los límites máximos de las ayudas indicadas en el párrafo anterior (art. 3.2.d). En cualquier caso, todas las ayudas estarán sujetas a la normativa europea de ayudas de estado y por lo tanto a los límites establecidos en la misma (DA5).<sup>24</sup>

*- Línea para la reestructuración de deuda financiera Covid (RDL 5/21)*

Se crea una línea presupuestaria dotada inicialmente con 3.000 millones de euros para ayudar a financiar acuerdos de reestructuración de deuda financiera Covid avalada por el Estado (art. 10). Muchos de los detalles se remiten a un futuro acuerdo de Consejo de Ministros en el que, entre otras cosas, se aprobará un Código de Buenas Prácticas, de adhesión voluntaria por parte de las entidades financieras, en el que se establecerán orientaciones para lidiar con deudores que tengan dificultades para devolver los préstamos garantizados por el ICO y sobre el reparto de las posibles quitas entre el Estado y las entidades que han otorgado los préstamos avalados.

Antes de llegar a tales quitas, el texto considera otras posibilidades para aliviar la carga financiera de los deudores. En primer lugar, se recurrirá a la ampliación de los plazos de vencimiento y de carencia de estos préstamos. Así, para poder beneficiarse de medidas adicionales, se exige en el art. 6.3 que los deudores hayan agotado el margen existente de ampliación de plazos previsto en el RDL34 (hasta 8 años para el vencimiento del préstamo y el aval asociado y hasta dos años de carencia para las devoluciones de capital). Por otra parte, en el art. 7 se contempla la posibilidad de extender aún más el plazo de vencimiento de los créditos y avales en los términos que se determinen en el citado acuerdo de Consejo de Ministros. En el art. 8 se contempla la posibilidad de convertir préstamos ordinarios en préstamos participativos manteniendo el aval público. Seguidamente, el art. 9 permite utilizar transferencias de la línea presupuestaria citada para financiar las posibles quitas de los préstamos ICO que se acuerden entre los deudores y las entidades financieras otorgantes de tales créditos, que deberán asumir la parte de tales quitas que les corresponda de acuerdo con lo establecido en el citado código de buenas prácticas o en el acuerdo de consejo de ministros al que se ha hecho referencia.

En caso de impago del crédito, el Estado delega en las entidades financieras la gestión de las reclamaciones o las acciones judiciales necesarias para la recuperación de los importes impagados, que seguirá el mismo procedimiento que el que se aplique a la parte no

---

<sup>23</sup> Los detalles se concretarán en una futura orden del Ministerio de Hacienda que tendrá que esperar a que se publiquen los primeros datos sobre el PIB de las CCAA en 2020, previsiblemente en diciembre de 2021.

<sup>24</sup> Véase la sección 6.3 de Felgueroso, de la Fuente y otros (2021).

avalada del crédito (art. 16.2). Sin embargo, las entidades de crédito no podrán conceder aplazamientos o quitas de las cantidades reclamadas en nombre del Estado sin su autorización expresa, caso a caso o mediante autorización general del Consejo de Ministros. En caso de declaración de concurso del deudor avalado, los créditos derivados de la ejecución de los avales ostentarán el rango de crédito ordinario. Estos créditos podrán quedar afectados por acuerdos extrajudiciales de pagos y se considerarán créditos financieros a efectos de la homologación de acuerdos de refinanciación (art. 16).

Estas ayudas estarán sujetas a la normativa europea sobre ayudas de estado (DA5) y sus beneficiarios deberán cumplir los mismos requisitos que los de las ayudas directas para costes fijos. En particular, se excluirán las empresas que en el momento de presentar la solicitud hayan iniciado concurso o sido declaradas insolventes o no estén al corriente de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social (DA4.1). Los beneficiarios de las ayudas no podrán repartir dividendos durante 2021 y 2022 o aprobar incrementos en las retribuciones de su alta dirección durante un período de dos años (DA4.2).

- *Creación del Fondo de recapitalización de empresas afectadas por Covid*, dotado con 1.000 millones de euros y gestionado por la empresa pública COFIDES, adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (RDL 5/21, art. 17). El Fondo podrá aportar apoyo público temporal a empresas no financieras solventes afectadas por el Covid-19 que así lo soliciten, mediante préstamos participativos, compras de acciones y otros mecanismos. Las operaciones financiadas con cargo al Fondo se ajustarán a la normativa europea de ayudas de Estado y requerirán la autorización de la Comisión Europea. Los beneficiarios del Fondo estarán sometidos a las mismas exigencias que los de la reestructuración de préstamos ICO (DA4).

### **c) Apoyo a familias vulnerables**

- No podrán suspenderse por impago u otros motivos *los suministros básicos* (electricidad, gas, agua y telecomunicaciones) en el caso *de las familias* consideradas *vulnerables* en base a su nivel de renta de acuerdo con el Real Decreto 897/2017 (1,5 veces el IPREM, o unos 800 euros mensuales) (RDL8, arts. 4 y 18). En el art. 29 del RDL11, la prohibición se extiende a todas las personas físicas en su residencia habitual mientras dure el estado de alarma para el caso de los suministros de energía y agua. La prohibición de cortes de suministro de electricidad, gas y agua se extiende hasta el 30 de septiembre en la DF9 del RDL26 y hasta la finalización del segundo estado de alarma en la DA4 del RDL37.

En el RDL19 (art. 3) se establece la obligación de los operadores de telecomunicaciones de permitir el pago fraccionado a lo largo de un período de seis meses (salvo que se acuerde otra cosa) de las facturas pendientes de pago desde el inicio del estado de alarma hasta su final o el 30 de junio sin intereses o penalizaciones para aquellos abonados que lo soliciten.

- *Se amplía el bono social eléctrico* a autónomos con derecho a la prestación por cese de actividad o que han visto reducida su actividad en al menos un 75% siempre que su renta familiar esté por debajo de un umbral determinado (en torno a 3 veces el IPREM, esto es, unos 1.650 euros mensuales, dependiendo del tamaño y composición de la familia) (RDL11, art. 28). En el RDL30 (DA6) el derecho a la percepción del bono social se amplía hasta el 30 de junio para hogares por debajo de determinados umbrales de renta y se amplía la definición de consumidor vulnerable (y por tanto con derecho al bono social eléctrico y térmico) para incluir a aquellos hogares que tienen algún miembro en situación de desempleo, acogido a un ERTE o en situación de jornada reducida por motivo de cuidados.

- *Moratoria automática previa solicitud en el pago de las cuotas de hipotecas* para los que padecen dificultades para hacerles frente como resultado del Covid-19.

Inicialmente por un mes y restringida a hipotecas para la compra de vivienda habitual (RDL8, arts. 7-16). Se aplica a las personas consideradas económicamente vulnerables a consecuencia de

la crisis sanitaria, entendidas como aquellas que a) pierdan su empleo o experimenten una pérdida sustancial de ingresos como resultado de la epidemia, b) pasando por ello a situarse por debajo de un nivel determinado de renta familiar (en torno a 3 veces el IPREM, dependiendo del tamaño y composición de la familia) y c) cuyos pagos hipotecarios aumenten en más de un 30% en relación a su renta y, junto con los suministros básicos, supongan más del 35% de la misma. (Véase también el art. 16 del RDL11). El aplazamiento del pago de las cuotas no generará intereses adicionales.

En el RDL11 la moratoria se extiende a tres meses y se clarifica que las cuotas suspendidas no se deben liquidar una vez finalizada la suspensión, sino que todos los pagos futuros se deben posponer lo que haya durado la suspensión (p. 27888 y disposición final primera). También se extiende la moratoria a aquellas viviendas alquiladas cuyas rentas han dejado de percibirse. (art. 19). En el RDL26, el plazo para solicitar la moratoria se extiende hasta el 29 de septiembre (DF8). En el RDL 3/21, el plazo de solicitud se extiende hasta el 30 de marzo de 2021 (art. 7) y la duración máxima total de la moratoria (o moratorias, en su caso) se amplía hasta los nueve meses (art. 8)

- *Apoyo a inquilinos vulnerables* (RDL11): Para este colectivo, definido de forma similar a la utilizada en la moratoria de pagos hipotecarios (art. 16), se aprueban las siguientes medidas.

i) Se suspenden los *desahucios* de los que carezcan de una alternativa habitacional por un período máximo de seis meses desde la entrada en vigor del estado de alarma (art. 1). La DF4.2 del RDL30 extiende hasta el 31 de enero de 2021 el plazo máximo de suspensión del procedimiento de desahucio para este colectivo. El RDL37 (art. 1) extiende la medida hasta la finalización del nuevo estado de alarma (prevista para mayo de 2021). Este decreto también confiere a los jueces la facultad de suspender, si lo consideran oportuno, el lanzamiento hasta la finalización del estado de alarma cuando los afectados sean personas vulnerables que están ocupando una vivienda sin contrato de arrendamiento, siempre que la vivienda pertenezca a una empresa o a un gran tenedor y entre los ocupantes haya alguna persona dependiente o víctima de la violencia de género o algún menor.

Los inquilinos vulnerables podrán solicitar el *aplazamiento del pago de la renta* por un período máximo de cuatro meses (arts. 3-9 y 16). El plazo para presentar la solicitud se extiende hasta el 31 de enero en el RDL30 (DF4.3) y hasta la finalización del nuevo estado de alarma el 31 de mayo de 2021 en el RDL2/21 (DF8.2)

ii) Si su arrendador es una empresa o entidad pública o un gran tenedor de vivienda (propietario de más de 10 viviendas en alquiler), éste deberá elegir entre conceder el aplazamiento o reducir el alquiler en un 50% durante el período solicitado. En el primer caso, las cuotas aplazadas se abonarán, sin recargos o intereses, de forma fraccionada durante un período de al menos tres años o lo que permita el período restante de vigencia del contrato.

iii) Los arrendadores no incluidos en el citado grupo podrán no aceptar el aplazamiento. En ese caso, el arrendatario tendrá acceso a una línea de microcréditos con aval del Estado a través del ICO para financiar el pago del alquiler. El importe máximo de esta línea de avales, que irá con cargo al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se fija en 1.200 millones en la DA3 del RDL15.

iv) Nuevo programa de ayudas al alquiler. Podrán acogerse entre otros los que tengan dificultades para devolver los créditos citados en el punto anterior. (art. 10)

v) La DA2 del RDL37 establece que los arrendadores y propietarios de inmuebles afectados por suspensiones de desahucios tendrán derecho a una compensación si la administración tarda más de tres meses en proporcionar otra vivienda a los afectados.

- *Prórroga extraordinaria*, previa solicitud del arrendatario, de los contratos de arrendamiento que venzan hasta dos meses después del final del estado de alarma por un período de hasta 6 meses. (RDL11, art. 2). El plazo de vencimiento de los contratos con derecho a prórroga automática se amplía hasta el 30 de septiembre en el RDL25 (DF9), hasta el 31 de enero de 2021 en el RDL30 (DF4.2) y hasta el 31 de mayo en el RDL 2/21 (DF8.1).

- La *moratoria* hipotecaria se extiende a *otros créditos contratados por personas vulnerables* en condiciones similares (RDL11, arts. 18 y 21-27). La duración del contrato se amplía en el tiempo de duración de la suspensión, que será en principio de tres meses (ampliable mediante acuerdo del Consejo de Ministros). El plazo de presentación de la solicitud se amplía hasta el 29 de septiembre en la DF9 del RDL25. En el RDL 3/21, el plazo de solicitud se extiende hasta el 30 de marzo de 2021 (art. 7) y la duración máxima total de la moratoria (o moratorias, en su caso) se amplía hasta los nueve meses (art. 8)

- *Creación del ingreso mínimo vital* (RDL20) como prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social mediante la garantía de un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica (arts. 1-3). La prestación se cobrará mensualmente (arts. 9 y 11), tiene carácter indefinido, esto es, su duración se prolongará mientras se mantenga la situación de vulnerabilidad (arts. 3 y 12), y se financiará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, mediante transferencias a la Seguridad Social como otras prestaciones no contributivas (art. 32).

Para acceder a la prestación se exige i) un año de residencia legal y efectiva en España, con ciertas excepciones, ii) encontrarse en situación de vulnerabilidad económica, definida en términos de niveles de renta y patrimonio inferiores a un determinado umbral, iii) haber solicitado (y presumiblemente agotado) las demás prestaciones a las que se pudiera tener derecho (excepto las rentas mínimas autonómicas) y iv) figurar inscritos como demandantes de empleo, en el caso de no estar trabajando (art. 7). Entre las obligaciones de los beneficiarios de la prestación está la de participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social (art 33.1), presumiblemente en colaboración con los servicios de empleo de las CCAA.

Se define un nivel garantizado de renta que depende de las características del hogar o “unidad de convivencia” (arts. 10.2, 10.5 y Anexo I). Para un beneficiario individual ese nivel coincide con la cuantía de las pensiones no contributivas (unos 5.500 euros anuales en la actualidad). Para hogares con varios miembros, esta cantidad se incrementará (en un factor de hasta 2,2) de acuerdo con un baremo que tiene en cuenta el número de integrantes adultos y menores del hogar a lo que se añadirá un complemento para los hogares monoparentales y podrá añadirse otro para gastos de alquiler (art. 10.3). Se considera que existe una situación de vulnerabilidad económica, y por tanto el derecho a la prestación cuando los ingresos totales de la unidad de convivencia se sitúen por debajo del nivel garantizado de renta (art. 8.2) y su patrimonio, excluyendo la vivienda habitual, no supere un nivel que se fija en tres veces la pensión no contributiva si se trata de un beneficiario individual y se incrementa en caso contrario de acuerdo con una escala que depende del tamaño y composición del hogar (art. 8.3 y 18.4-8).

La cuantía de la prestación se calcula como la diferencia entre el nivel garantizado de renta y los ingresos totales del hogar durante el año anterior (arts. 3 y 10.1). A efectos del cálculo de tales ingresos no se incluirán las rentas mínimas autonómicas y las ayudas públicas finalistas, incluyendo las becas y las ayudas a la vivienda, así como ciertas rentas exentas a efectos del IRPF (arts. 8.2 y 18) y se deducirán el IRPF devengado y las cotizaciones sociales (art. 18.3). La entidad gestora comprobará de oficio si se cumplen los requisitos de ingresos y patrimonio utilizando información recabada de las agencias tributarias estatal y forales cuya cesión ha de ser autorizada por el beneficiario al solicitar la ayuda (art. 19.5 y 26.3). La cuantía de la prestación podrá revisarse si hay cambios en las circunstancias del beneficiario y se actualizará de oficio, o se extinguirá en su caso, en enero de cada año tomando como referencia los ingresos del año anterior (arts. 13 y 18). Con el fin de incentivar el trabajo, se permitirá que la superación en un ejercicio del límite de renta no suponga la pérdida del derecho a la prestación en el ejercicio siguiente, remitiéndose los detalles a un reglamento (art. 8.4).

El art. 29 del RDL20 faculta a la Seguridad Social y al Ministerio de Inclusión para establecer convenios y acuerdos con CCAA y CCLL y otros órganos de la Adm. Gral. del Estado para cooperar en la gestión de la prestación e intercambiar información. Tales convenios pueden permitir que las administraciones territoriales puedan recibir solicitudes e iniciar la tramitación de las ayudas (art. 22.2) o asuman su gestión (DA4), lo que ya se prevé explícitamente con fecha tope de octubre en el caso de las comunidades forales (DA5).

Con el fin de recoger a aquellos que hayan entrado en situación de vulnerabilidad como resultado de la actual crisis sanitaria, la DT3 permite que durante 2020 se solicite la prestación en base a los ingresos medios mensuales del año en curso, en vez de los del año anterior (siempre que no se superen determinados umbrales de renta y patrimonio en 2019). En tales casos, los importes abonados durante el año en curso se regularizarán a posteriori en 2021 en función de los ingresos reales del conjunto de 2020.

En el RDL28 (DF11) y el RDL30 (DF5) se retoca la norma original para clarificar algunos puntos oscuros del texto y facilitar la tramitación de la prestación. Entre otras cosas, la inscripción como demandante de empleo deja de ser un requisito previo para la solicitud, convirtiéndose en una obligación para los beneficiarios y se permite el cruce de datos con el padrón. Por otra parte, se amplía a seis meses el plazo máximo para resolver las solicitudes y se extiende a 2021 la posibilidad de utilizar el procedimiento extraordinario de solicitud en base a la renta del ejercicio en curso. En el art. 3 del RDL 3/21 se vuelve a modificar la norma para facilitar el acceso de personas sin hogar, chabolistas, residentes en establecimientos residenciales no permanentes o permitir la coexistencia de varias unidades familiares en un mismo domicilio y se habilita a los servicios sociales municipales y autonómicos y, con carácter transitorio, a ciertas ONGs a colaborar en la gestión de la prestación, actuando como mediadores y certificando la existencia de ciertas situaciones particulares.

#### **d) Ayudas sectoriales**

- *Ayudas al sector turístico* (RDL7, arts. 12 y 13): Se refuerza la línea de préstamos del ICO para empresas y autónomos del sector turístico con 200 millones adicionales. Se amplían las bonificaciones del 50% de las cotizaciones sociales para contratos fijos discontinuos en el sector al período comprendido entre febrero y junio.

- Se autoriza a las autoridades portuarias a reducir o aplazar ciertas *tasas portuarias* para aquellas concesiones que acrediten un impacto negativo significativo sobre su nivel de actividad como consecuencia de la crisis sanitaria y los buques afectados por la misma. (RDL15, arts. 17-20)

- *Ayudas al sector cultural* (RDL17): Reforzamiento de la protección por desempleo de los artistas, reduciendo los requisitos de cotización previa para acceder a la prestación. Ayudas directas a las artes escénicas, a la producción audiovisual, a las salas de cine y al sector del libro e incremento de los incentivos al mecenazgo. En el RDL32 se amplía la protección por desempleo de los artistas hasta el 31 de enero (art. 2). En el mismo decreto se crea también un subsidio excepcional por desempleo para el personal técnico y auxiliar del sector de la cultura (art. 3) y se facilita el acceso de los profesionales taurinos a la prestación contributiva por desempleo. En la DF6 del RDL 2/21 se vuelve a ampliar la duración de la prestación por desempleo de los artistas hasta el 31 de mayo de 2021.

- *Planes de ayuda a la automoción y al turismo* (15 y 18 de junio).<sup>25</sup> Se anuncian el Plan de impulso de la cadena de valor de la industria de la automoción y el Plan de Impulso para el Sector Turístico. Se espera financiar el grueso de sus actuaciones con recursos del Fondo de reconstrucción europeo. En el consejo de ministros del 28 de julio se autoriza una dotación de 25 millones de euros para una convocatoria de ayudas del CDTI para proyectos de innovación en hidrógeno renovable para la movilidad.

- *Aprobación del Plan MOVES II* (Consejo de Ministros del 16 de junio), dotado con 100 millones de euros en transferencias a las comunidades y ciudades autónomas para financiar ayudas a la movilidad sostenible que se reparten por población. Financiarán ayudas directas a la compra de vehículos eléctricos o híbridos enchufables, la instalación de infraestructura de recarga para tales vehículos y de sistemas de préstamos de bicicletas eléctricas, así como la implantación de planes

---

<sup>25</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/150620-sanchez-automocion.aspx>  
<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/180620-sanchezturismo.aspx>

de transporte a los centros de trabajo. El programa se inscribe en el Plan de impulso de la cadena de valor de la industria de la automoción.

- *Moratoria hipotecaria para inmuebles afectos a actividades turísticas* (RDL25, arts. 3 a 9). Se podrán aplazar hasta un año los pagos de principal de los préstamos hipotecarios cuando los deudores hayan sufrido en el promedio mensual de los meses de marzo a mayo una reducción de ingresos o de facturación de al menos un 40% en relación al año anterior. Los importes aplazados podrán añadirse a las cuotas restantes tras el fin de la moratoria, manteniendo el plazo de devolución originalmente previsto, o alternativamente dicho plazo podrá extenderse en un número de meses igual a la duración de la moratoria. Si el inmueble está arrendado, el beneficiario de la moratoria hipotecaria deberá trasladar al menos un 70% de su cuantía al arrendador, mediante una moratoria en el pago del arrendamiento.

- *Programa Educa en Digital* (consejo de ministros del 16 de junio). Se aprueba la suscripción de un convenio entre los Ministerios de Educación, Asuntos Económicos y Transformación Digital y la entidad pública empresarial Red.es para poner en marcha un programa de apoyo a la transformación digital de la educación en el que también podrán participar las CCAA. El programa financiará la adquisición de dispositivos y medios de conectividad para los centros educativos públicos, que podrán ponerse a disposición de los alumnos más vulnerables, así como la puesta en marcha de plataformas digitales de asistencia a alumnos y profesores. Se espera movilizar hasta 260 millones de euros, procedentes en parte de Fondos FEDER y de las CCAA. En el Consejo de Ministros del 29 de septiembre se autorizó la suscripción de convenios con once comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla que suponen la movilización de hasta 176 millones de euros, de los que Red.es aportará el 80% y las comunidades y ciudades autónomas el 20% restante.

- Línea extraordinaria de *financiación para empresas y autónomos del sector turístico* afectados por el Covid-19 destinada a proyectos de transformación digital e innovación, dotada con 216 millones de euros (RDL25, art. 11-37). Los préstamos tendrán una duración de hasta seis años, con tres de carencia y tipos de interés reducidos, especialmente en el caso de las Pymes (0,10% el primer año, 0,19% el segundo y el tercero y 0,69% los tres últimos).

- Aprobación del programa *Renove 2020* para la renovación del parque de vehículos, dotado con 250 millones de euros (RDL25, arts. 38-52). El plan busca incentivar la sustitución de vehículos antiguos por otros menos contaminantes y más seguros.

- *Ayudas al comercio, hostelería y turismo y otras actividades* (RDL35).

En el decreto se incluyen ayudas para facilitar el pago o aplazamiento de los alquileres de los locales afectos a la actividad de autónomos y Pymes que, con una excepción, no se restringen a estos sectores sino que tienen carácter general (véase el apartado b) de la presente sección del Anexo). También se extienden a estos sectores durante los meses de diciembre 2020 y enero de 2021 las exoneraciones de cuotas de la Seguridad Social establecidas en el RDL30 (art. 1) por el que se extendían ciertos ERTes ligados al Covid hasta el 31 de enero de 2021 (véase el apartado a) del presente anexo).

Se reduce el rendimiento neto calculado por el sistema de estimación objetiva (módulos) y la cuota devengada del régimen simplificado del IVA (art. 9) en un 20% para ciertas actividades agrícolas, ganaderas, alimentarias y de servicios, y en un 35% para el grueso del comercio minorista, la hostelería y el turismo (transporte y alojamiento). Estas reducciones se aplicarán en el cuarto pago fraccionado de 2020 y el primero de 2021 o a la cuota anual de 2020 (art. 9).

- Revisión de los *contratos* de gestión de servicios públicos *de transporte regular de viajeros por carretera* (RDL37, art. 2). Los términos económicos de tales contratos podrán revisarse para adaptarlos a la situación creada por la pandemia, y en particular al descenso de la demanda y al coste de la desinfección de los vehículos.

### e) Ayudas a y a través de las CCAA y CCLL

- Transferencias de 25 millones a las comunidades y ciudades autónomas para financiar *ayudas a la alimentación de niños vulnerables* afectados por el cierre de comedores escolares. (RDL7, art. 8)

- *Se actualizan las entregas a cuenta a las CCAA* de régimen común para 2020 utilizando las previsiones de ingresos tributarios totales elaboradas para el proyecto de PGE de 2020 (RDL7, arts. 2-6). El incremento resultante en el importe de las entregas se librára en los dos meses siguientes a la entrada en vigor del decreto (presumiblemente abril y mayo).

- Creación de un *Fondo Social Extraordinario* con una dotación de 300 millones con cargo al Fondo de Contingencia. Estos recursos se transfieren a las comunidades y ciudades autónomas *para reforzar* las prestaciones básicas de sus *servicios sociales* para mayores, dependientes y vulnerables. (RDL8, arts. 1 y 2)

- Se autoriza a las CCLL a destinar hasta 300 millones de su superávit de 2019 a inversiones en servicios sociales. (RDL8, art. 3) Las condiciones se concretan en el RDL11.

- Se distribuyen entre las CCAA *300 millones para gasto sanitario* de emergencia. (Acuerdo del Consejo de Ministros del 31 de marzo).

- Se anuncia un *fondo no reembolsable con 16.000 millones* de euros adicionales para las CCAA que se aprobará mediante Real Decreto-ley.<sup>26</sup> El fondo constará de tres tramos. El primero tendrá una dotación de 10.000 millones de euros, se destinará a financiar gasto sanitario ligado a la pandemia de Covid y se distribuirá en base a la incidencia del virus y a la población ajustada o a la población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario. El segundo tramo, de 1.000 millones, se destina a gasto social y se repartirá en proporción a la población y otros indicadores mientras que el tercero, de 5.000 millones, se repartirá en función de la pérdida de recaudación de los impuestos cedidos gestionados directamente por las CCAA.

- *Creación del Fondo Covid-19* (RDL22). El decreto de creación del Fondo mantiene la dotación total prevista de 16.000 millones y su carácter de financiación adicional, al margen del SFA, y no reembolsable. Aunque varios de los tramos del Fondo tienen como objetivo ayudar a financiar ciertas partidas de gasto ligadas a la crisis (sanidad y educación, fundamentalmente), se trata de transferencias no condicionadas, que las comunidades podrán utilizar como consideren oportuno. En cuanto a la estructura por tramos del Fondo y los criterios de reparto, hay pequeñas desviaciones sobre lo anunciado previamente.

El Fondo constará finalmente de cuatro tramos. Los dos primeros, dotados con 6.000 y 3.000 millones se librarán respectivamente en julio y noviembre y se distribuirán con criterios ligados a necesidades de gasto sanitario, incluyendo la población protegida equivalente y la incidencia del coronavirus (medida por el número de pruebas PCR y el de pacientes de Covid que han requerido hospitalización o ingreso en UCI). El tercer tramo de 2.000 millones se reparte con criterios de necesidades de gasto educativo, en función de la población en edad escolar y universitaria. Finalmente, el cuarto, dotado con 5.000 millones y a librar en diciembre, se distribuye en parte por población ajustada, en parte en proporción a la recaudación media entre 2017 y 2019 por los principales tributos cedidos tradicionales (los gestionados directamente por las CCAA) y en parte en base a necesidades de gasto en transporte interurbano.

El tratamiento de las comunidades forales en el reparto es un tanto confuso y poco preciso. En relación con los tramos 1 a 3, en el artículo 2.2 que regula la distribución de los fondos se dice en primer lugar que los fondos se distribuirán entre las comunidades de régimen común. Al final del texto correspondiente, sin embargo, se establece una cantidad fija para Ceuta y Melilla y se dice que la cantidad a repartir entre las CCAA de régimen común se obtendrá deduciendo de la

---

<sup>26</sup> <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/MINISTRA/04-05-20%20NP%20Reunion%20coordinacion%20Hacienda%204%20de%20mavo.pdf>

dotación total del tramo esa cantidad y “la participación de las Comunidades de régimen foral, que se determinará de acuerdo con los criterios establecidos” para el reparto de cada tramo. Por otra parte, la Disposición Adicional Primera (DA1) del decreto de creación del Fondo establece que la participación de las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra en estos tramos “se establecerá, respectivamente, en la Comisión Mixta del Concierto Económico y en la Comisión Coordinadora del Convenio Económico,” lo que en principio podría abrir la puerta a la utilización de criterios diferentes a los utilizados con el resto de comunidades.

En relación con el tramo 4, el artículo 2.2 parece implicar que el reparto se hará sólo entre las comunidades de régimen común, pues no hay mención ninguna a las comunidades forales o a las ciudades autónomas. Sin embargo, el segundo párrafo de la DA1 contiene una referencia confusa a una posible “cobertura de la disminución de ingresos por la caída de la actividad económica” que también se determinaría en las correspondientes comisiones mixtas del concierto y convenio. Finalmente, el decreto no dice nada sobre cómo afectaría el Fondo al cálculo del cupo y la aportación, lo que sería aconsejable.

- *Programa PROA+*: Transferencias de 40 millones a las CCAA para reforzar el funcionamiento de los centros educativos y el apoyo al alumnado más vulnerable durante el curso 2020-21.

- El RDL27 recoge un acuerdo con la FEMP para establecer un *procedimiento que permite a las CCLL utilizar parte de sus superávits acumulados* para financiar medidas sociales, culturales o medioambientales, sorteando la prohibición de incurrir en déficit que se establece en la Constitución y la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Las entidades locales que lo deseen podrán poner sus remanentes acumulados a disposición de la Administración General del Estado, constituyendo un préstamo cuyas condiciones se negociarán con la FEMP (art. 3). El Estado devolverá estos préstamos en un plazo máximo de 15 años a contar desde 2022. Además, el Estado transferirá a las entidades locales participantes, en concepto de ayudas no reembolsables, una cantidad proporcional al importe del préstamo, con un mínimo del 35% de tal importe y un máximo global de 5.000 millones que se desembolsarán en dos plazos, un 40% en 2020 y el 60% restante en 2021 (art. 4). Estas ayudas incrementarán los ingresos no financieros de las CCLL, permitiéndoles aumentar el gasto en las áreas indicadas más arriba sin incurrir en déficit.

- El RDL27 también *suspende la aplicación de la regla de gasto* a las CCLL durante 2020 (DA2), crea un fondo de 275 millones (ampliables hasta 400) para compensar los déficits incurridos por los servicios de transporte municipales durante el estado de alarma (art 5) y establece otras medidas financieras de apoyo a las corporaciones locales.

- El RDL27 no fue convalidado por el Congreso de los Diputados, por lo que decae. La suspensión de la regla de gasto se recupera a través de un acuerdo aprobado en el Consejo de Ministros del 6 de octubre (véase la sección siguiente) que está pendiente de aprobación por el Congreso.

## **f) Otras medidas**

- *“Prohibición” de despido* por causas objetivas relacionadas con el Covid. El art. 2 del RDL9 dice literalmente lo siguiente: “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, no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido.” Aunque la redacción es imprecisa, presumiblemente esto quiere decir que tales despidos serían declarados improcedentes y comportarían por tanto una indemnización más elevada, y no que no se puedan realizar. El art. 7 del RDL24 extiende hasta el 30 de septiembre la prohibición de despido por causas relacionadas con el Covid. El art. 6 del RDL30 vuelve a extenderla hasta el 31 de enero de 2021 y el art. 3.6 del RDL 2/21 hasta el 31 de mayo de 2021.

- *Permiso retribuido recuperable* para trabajadores que no presten servicios esenciales durante el período del 30 de marzo al 9 de abril. Se ordena el cierre de las actividades no esenciales que no

se puedan desarrollar a distancia para reducir la movilidad de las personas y reducir los contagios durante el período anterior a Semana Santa (RDL10). La recuperación de las horas no trabajadas se llevará a cabo, según se acuerde en las empresas, hasta el 31 de diciembre de 2020, siempre respetando la regulación de la jornada laboral.

- Se permite el *reembolso parcial de los planes de pensiones* en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la crisis sanitaria por un importe que no puede exceder los ingresos netos que se hayan dejado de percibir mientras se mantenga la situación. (RDL11, DA 20) En el art. 23 del RDL15 se regula la forma de acreditación de los requisitos exigidos y se precisan algunos aspectos del cálculo de la cuantía máxima del reembolso.

- Concesión de un *préstamo del Estado a la Seguridad Social* por un importe de 13.830 millones de euros para hacer frente a sus obligaciones, incluyendo los desembolsos extraordinarios relacionados con la crisis sanitaria. (Acuerdo del Consejo de Ministros del 14 de abril). El 26 de mayo se concede un segundo préstamo a la Tesorería General de la Seguridad Social para los mismos fines por un importe de 16.500 millones de euros (RDL19, art. 11). El préstamo no devengará intereses y deberá cancelarse en el plazo máximo de diez años.

- En el RDL19 (arts. 6-89 y DT1) se establece un régimen simplificado especial para favorecer la utilización de moratorias pactadas entre deudores y sus entidades financieras en relación con créditos hipotecarios y no hipotecarios al amparo de un acuerdo marco sectorial sobre tales aplazamientos. Este régimen no se restringe a deudores considerados vulnerables.

- En el Consejo de Ministros del 6 de octubre, se fija el *techo de gasto no financiero del Estado* para 2021 en 196.097 millones de euros, con un incremento de más del 50% en relación al año anterior. El fuerte aumento del gasto previsto se debe en parte a que se prevé realizar transferencias extraordinarias a la Seguridad Social y a las CCAA por importes de aproximadamente 18.400 y 13.500 millones y a la inclusión de gastos de hasta 27.400 millones que se prevé financiar con fondos europeos de reconstrucción.

- En el mismo Consejo de Ministros, se acuerda la *suspensión de las reglas fiscales durante 2020 y 2021*. Esta medida implica la suspensión de los objetivos de estabilidad y deuda pública y de la regla de gasto durante 2020 y 2021 y permite que las Entidades Locales hagan uso de sus remanentes para incrementar su gasto. El Gobierno solicitará al Congreso que aprecie si existe una situación de emergencia que aconseje esta medida excepcional, prevista en la Constitución (art. 135.4) y en la ley de estabilidad presupuestaria. Para aprobar la suspensión de las reglas fiscales se requiere mayoría absoluta del Congreso.

## **2. Datos de afiliación y empleo efectivo por sectores y CCAA y estimaciones de los PIBs regionales mes a mes**

Con este documento se adjunta una hoja Excel (*sectores&CCAA\_abril21.xlsx*) con datos mensuales de afiliación a la Seguridad Social, afectación a ERTes y beneficiarios de prestaciones por cese de actividad desde el inicio de la pandemia que pueden ser útiles para analizar la evolución del empleo a nivel de sectores de actividad o actividades CNAE a dos dígitos y de comunidades autónomas. La hoja es una versión actualizada de la que acompañaba a de la Fuente (2020a) a la que se han incorporado también datos de comunidades autónomas.

Desde el Boletín número 6 se incorporan también estimaciones de los PIBs mensuales de las comunidades autónomas. Inicialmente, estas estimaciones se obtenían utilizando el procedimiento descrito en de la Fuente (2020b). Desde el número 9 se introducen dos pequeñas modificaciones en este procedimiento: i) la estimación se realiza a partir del empleo de 2019 en vez del empleo contrafactual, que ya no se calcula y ii) se utiliza un único valor para el coeficiente  $\alpha$  en vez de permitir que varíe por trimestres.

Esto es, el PIB de la región  $r$  en el mes  $t$  se estima como

$$(1) \widehat{PIB}_{r,t} = PIB_{rt/2019} * OCR_{rt}^{\alpha}$$

donde  $PIB_{rt/2019}$  es el PIB observado en el mismo mes de 2019 y  $OCR$  el índice de ocupación relativa del mismo territorio y período calculado como se indica en la sección 4 del presente boletín. El parámetro  $\alpha$  se calibra de forma que la suma de los PIBs regionales estimados durante todo el año 2020 coincida con el dato agregado que ofrece la CNTR para el mismo período. Utilizando este procedimiento, se ha recalculado la serie de PIBs regionales mensuales para todo 2020 y el primer trimestre de 2021.

## Referencias

### a. Normativa más relevante

- BOE (2014). Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12328>
- BOE (2015a). Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.  
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11430-consolidado.pdf>
- BOE (2015ab). 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.  
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf>
- BOE (2017). Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.  
<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2017-11505>
- BOE (2017b). Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.
- 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  
<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692>
- BOE (RDL7, 2020a). Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19  
<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-3580>
- BOE (RDL8, 2020a). Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824>
- BOE (RDL9, 2020b). 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.  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4152>
- BOE (RDL10, 2020c). 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.  
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/29/pdfs/BOE-A-2020-4166.pdf>
- BOE (RDL11, 2020d). 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.  
<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-4208>
- BOE (RDL14, 2020d). Real Decreto-ley 14/2020, de 14 de abril, por el que se extiende el plazo para la presentación e ingreso de determinadas declaraciones y autoliquidaciones tributarias.  
<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/15/pdfs/BOE-A-2020-4448.pdf>

BOE (RDL15, 2020e). Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/22/pdfs/BOE-A-2020-4554.pdf>

BOE (RDL17, 2020f). 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-2019

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/06/pdfs/BOE-A-2020-4832.pdf>

BOE (RDL18, 2020g). Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/05/13/pdfs/BOE-A-2020-4959.pdf>

BOE (RDL19, 2020h). 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

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-5315>

BOE (RDL20, 2020i). Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-5493>

BOE (RDL22, 2020j). Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-6232>

BOE (RDL24, 2020k). 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.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/27/pdfs/BOE-A-2020-6838.pdf>

BOE (RDL25, 2020l). Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-7311>

BOE (RDL26, 2020m). Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-7432>

BOE (RDL27, 2020n). Real Decreto-ley 26/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.

<https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2020-9131>

BOE (RDL28, 2020o). Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/09/22/28/dof/spa/pdf>

BOE (RDL30, 2020p). Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/30/pdfs/BOE-A-2020-11416.pdf>

BOE (RDL32, 2020q). 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. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/11/04/pdfs/BOE-A-2020-13490.pdf>

BOE (RDL34, 2020r). 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. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/11/17/34>

BOE (RDL35, 2020s). 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. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/22/35>

BOE (RDL36, 2020t). Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/31/pdfs/BOE-A-2020-17340.pdf>

BOE (RDL37, 2020u). 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. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/22/37>

BOE (RDL 2/21, 2021a). Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. <https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2021-1130>

BOE (RDL 3/21, 2021b). 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. <https://www.boe.es/boe/dias/2021/02/03/pdfs/BOE-A-2021-1529.pdf>

BOE (RDL 5/21, 2021c). 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. <https://www.boe.es/diarioboe/txt.php?id=BOE-A-2021-3946>

Gobierno de España (GdE, 2021). España Puede. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Proyecto y Anexos.

[https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/130421-sanchez\\_recuperacion.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/130421-sanchez_recuperacion.aspx)

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx>

European Commission (EC, 2020a). COM(2020) 408 final. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility.

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com2020408enactpart1v9.pdf>

European Commission (EC, 2020b). Autumn 2020 Economic Forecast.

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip202021>

European Commission (EC, 2021). Communication from the Commission: Temporary framework for state aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak. Consolidated version.

<https://ec.europa.eu/competition/stateaid/whatisnew/TFinformalconsolidatedversionasmended28january2021en.pdf>

Parlamento Europeo (PE, 2021). Establecimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2021, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038ES.pdf>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020a). Referencias del Consejo de Ministros. Gobierno de España, Madrid

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/index.aspx>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020b). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Gobierno de España, Madrid.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020PlanRecuperacion.pdf>

Presidencia del Gobierno (PdG, 2020b). Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Preguntas y respuestas. Gobierno de España, Madrid.

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020PreguntasRespuestasPR.pdf>

## **b. Otras referencias**

Ali, O. y otros (2020). “Supporting UK economic recovery: recapitalizing businesses post Covid-19.” TheCityUK, London.

<https://www.thecityuk.com/research/supporting-uk-economic-recovery-recapitalising-businesses-post-covid-19/>

Bankia (2020). Alemania / Ayudas públicas para sortear el *shock* por Covid19. Estudios, 3 de diciembre de 2020.

Blanco, R., S. Mayordomo, A. Menéndez y M. Mulino (2020). “El impacto sobre la crisis del Covid-19 sobre la situación financiera de las empresas no financieras en 2020: evidencia basada en la central de balances.” Banco de España, Artículos Analíticos, Boletín Económico. Madrid.

<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/20/T4/descargar/Fich/be2004-art39.pdf>

Boscá, J. E., Doménech, R. y J. Ferri (2020). “Datos COVID-19: Actualizaciones, confusiones y estimaciones de contagiados reales.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2020/15, Madrid.

de la Fuente, A. (2020a). “Evolución por sectores de la afiliación, el empleo y ciertas prestaciones durante la crisis del Covid.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2020-11, Madrid. <https://bit.ly/3cUHBxX>

de la Fuente, A. (2020b). “El impacto de la crisis del Covid sobre el PIB de las CCAA en 2020: una primera aproximación.” FEDEA, Colección Apuntes no. 2020-14, Madrid. <https://bit.ly/3daiY24>

de la Fuente, A. (coordinador) y otros (2020). “Informe Final del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19: Por un pacto político y social en torno a una estrategia de reactivación y crecimiento inclusivos.” Informes del Grupo de Trabajo Covid-19. FEDEA Policy paper no. 2020-18/19, Madrid. <https://bit.ly/3jIx6BM>

de la Fuente, A., M. A. García Díaz y A. R. Sánchez Martín (2020). “Algunas reflexiones sobre el informe del Pacto de Toledo y los planes del Gobierno en materia de pensiones.” FEDEA Policy Papers no. 2020-23, Madrid. <https://bit.ly/3qYCvsJ>

Felgueroso, F. y A. de la Fuente (2020). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 5.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-21, Madrid. <https://bit.ly/2CeHtx0>

Felgueroso, F., A. de la Fuente y M. Jansen (2020). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 6.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-30, Madrid. <https://bit.ly/2H61A4Z>

Felgueroso, F., A. de la Fuente y otros (2021). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 9.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2021-09, Madrid. <https://bit.ly/2OFAvan>

Felgueroso, F., Jansen, M. y J. F. Jimeno. (coordinadores) y otros (2020). “Por un mercado de trabajo más moderno y resiliente.” FEDEA Policy Papers no. 2020-10, Madrid. <https://bit.ly/3dvcmKt>

Mayer Brown (2020). “Comparison of Covid-19 Economic Support Mechanisms.” 28 de abril. <https://www.mayerbrown.com/en/perspectives-events/publications/2020/04/comparison-of-eu-covid-19-economic-support-mechanisms>

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MTMSS, 2020). Guía Laboral del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social <http://www.mitramiss.gob.es/es/Guia/index.htm>

Tetlow, G. y G. Dalton (2020). “Support for business during the coronavirus crisis. An international comparison.” Institute for Government. October. <https://www.austaxpolicy.com/news/uk-institute-for-government-report-an-international-comparison-of-support-for-business-during-covid-19/>

### **c. Fuentes estadísticas**

Agencia Tributaria (AT, 2020). Informes mensuales de recaudación tributaria. Cuadros estadísticos y series. <https://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/InformeMensualdeRecaudacionTributaria.shtml>

Google (2020). Google Covid-19 Community Mobility Reports. Spain. <https://www.google.com/covid19/mobility/>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2020). Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/imdatoscaja.aspx>

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2020). Resumen de ejecución del presupuesto. Sistema de la Seguridad Social. <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/InformacionPresupuestariaFinanciera>

Ministerio de Hacienda (MH, 2020). Ejecución presupuestaria de las CCAA. Datos e informes. <https://serviciostelematicosexthacienda.gob.es/SGCIEF/Cimcanet/asp/consulta/consulta.aspx>

Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (MTSS, 2020). Boletín de Estadísticas Laborales. <http://www.mitramiss.gob.es/estadisticas/bel/index.htm>

Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (SGT, 2020). Tesoro público, Estadísticas mensuales <https://www.tesoro.es/deuda-publica/estad%C3%ADsticas-mensuales>

Seguridad Social (SS, 2020a). Afiliados medios por meses y CNAE a dos dígitos. En Estadísticas, presupuestos y estudios: Estadísticas: Afiliación y Alta de Trabajadores: Afiliaciones en Alta Laboral: Afiliación Media Mensual

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/EST295>

Seguridad Social (SS, 2020b). Afiliados medios por comunidades autónomas y provincias. En Estadísticas, presupuestos y estudios: Estadísticas: Afiliación y Alta de Trabajadores: Afiliaciones en Alta Laboral: Afiliación Media Mensual

<http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST10/EST290/EST291>

Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE, 2020a). Resumen mensual de datos estadísticos. Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo.

<http://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/datos.html>