

Estudios sobre la Economía Española - 2021/09

## Aspectos económicos de la crisis del Covid-19

### Boletín de seguimiento no. 9

Florentino Felgueroso (FEDEA) y  
Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC), coordinadores  
José E. Boscá (U. de Valencia y FEDEA)  
Rafael Doménech (BBVA Research y U. de Valencia)  
Javier Ferri (U. de Valencia y FEDEA)  
Marcel Jansen (UAM y FEDEA)  
Jorge Onrubia (UCM y FEDEA)

Febrero 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. 9**

**Febrero de 2021**

Florentino Felgueroso (FEDEA) y  
Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC), coordinadores  
José E. Boscá (U. de Valencia y FEDEA)  
Rafael Doménech (BBVA Research y U. de Valencia)  
Javier Ferri (U. de Valencia y FEDEA)  
Marcel Jansen (UAM y FEDEA)  
Jorge Onrubia (UCM y FEDEA)

### **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 sección sobre la evolución de la pandemia y una tribuna invitada firmada por Judit Vall Castelló.

## Índice

1. Introducción	2
2. Tribuna invitada: Pandemia y salud mental (Judit Vall Castelló)	5
3. La evolución de la epidemia y de su incidencia sanitaria	11
- Unos datos de muy dudosa calidad	11
- La evolución de la pandemia	14
4. Evolución de la actividad por sectores y regiones	18
5. El impacto económico y presupuestario de la crisis. Una batería de indicadores de seguimiento	21
6. Medidas económicas y sociales adoptadas en las últimas semanas	26
6.1. Tercera renovación de los ERTE: el inoportuno retraso de los ajustes de empleo	27
- Flexibilizar las restricciones al despido	28
- Ayudas directas	29
6.2. Los fondos europeos de recuperación y su gestión	29
- Medidas nacionales para agilizar la gestión de los fondos de recuperación	31
6.3. El marco temporal europeo de ayudas de estado	35
6.4. ¿Ayudas directas a las empresas? Sí, pero no necesariamente a fondo perdido	36
7. El mercado de trabajo: un análisis detallado	38
7.1. Indicadores de infrautilización del trabajo por CCAA	38
7.2. Análisis de los flujos del mercado de trabajo	41
7.3. Análisis del paro de larga duración con los datos del SEPE y la EPA	44
7.4. Dinámica de los ERTE	48
<b>Anexos</b>	
1. Principales medidas económicas y sociales para paliar los efectos de la crisis	50
a. Flexibilidad en el empleo y sustitución de rentas salariales	50
b. Otras medidas de apoyo a empresas y autónomos	54
c. Apoyo a familias vulnerables	58
d. Ayudas sectoriales	61
e. Ayudas a y a través de las CCAA y CCLL	63
f. Otras medidas	64
2. Datos de afiliación y empleo efectivo por sectores y CCAA y estimaciones del PIB mensual de las CCAA	65
<b>Referencias</b>	
- Normativa más relevante	67
- Otras referencias	70
- Fuentes estadísticas	71

## **1. Introducción**

Este documento es el noveno boletín de seguimiento de la crisis del Covid que publica FEDEA y el primero tras haber abandonado la periodicidad mensual original de la publicación. En él se incluyen las secciones ya habituales de indicadores generales y de mercado de trabajo, que hemos aligerado significativamente, y de seguimiento de las actuaciones de política a nivel nacional y europeo. También se recogen en este número una tribuna invitada firmada por Judit Val (UB) sobre los efectos del Covid en la salud mental de la población y una sección sobre la evolución de la pandemia.

Dentro de esta última sección, volvemos una vez más a llamar la atención sobre la discutible calidad de los datos sanitarios disponibles. Tras casi un año desde el inicio de la epidemia, las series de contagios, hospitalizaciones, ingresos en UCI y decesos presentan todavía anomalías, incluyendo discrepancias entre distintos ficheros, y siguen revisándose continuamente hacia atrás en toda su extensión, de una forma que hace difícil ubicar en el tiempo con precisión los contagios, ingresos y fallecimientos. En estas circunstancias, es difícil que los epidemiólogos, virólogos y especialistas en sanidad pública puedan en el futuro hacer un análisis riguroso de lo acontecido en nuestro país durante este último año.

Con toda la precaución que la mala calidad de los datos exige, hemos intentado reconstruir series aproximadas de contagios reales, corrigiendo las cifras oficiales de infecciones confirmadas en base al número de pruebas diagnósticas por habitante realizadas en cada momento. La corrección modifica sensiblemente el perfil de la serie de contagios y aumenta mucho su correlación con la serie de ingresos hospitalarios, lo que tendería a confirmar su validez. El ajuste aumenta también muy significativamente la estimación del número total de contagiados, que habría que elevar desde los 2,9 millones de la estadística oficial de infecciones confirmadas a casi 6,5 millones de contagios probables totales.

Seguidamente, nos centramos en la evolución de la actividad por sectores y regiones. La recuperación del empleo en las ramas productivas más afectadas por la pandemia se ha estancado o incluso retrocedido a partir de agosto. Al mismo tiempo, las actividades menos afectadas en el peor momento de la crisis muestran, en su mayoría, una preocupante tendencia a estabilizarse en niveles inferiores a su empleo pre-pandemia. La ralentización de la actividad que observamos en la parte final del año se ha debido en buena parte al agravamiento de la situación sanitaria con la llegada de la segunda y tercera olas de la pandemia y a las medidas restrictivas adoptadas para contenerlas.

La tendencia al estancamiento se detecta también en los indicadores de movilidad y uso del tiempo y en el análisis de los flujos del mercado de trabajo que realizamos en la última sección del Boletín. Los índices de permanencia en el centro habitual de trabajo, el tiempo dedicado al ocio y al consumo no esencial y el uso del transporte público se mantienen en torno al 80% de sus niveles normales. También se mantienen por debajo del 80% de los niveles registrados en años recientes las contrataciones laborales y los flujos de altas y bajas del paro, evidenciando la falta de dinamismo del mercado de trabajo.

Desde el punto de vista de la política económica, en el frente doméstico cabe destacar la nueva extensión de los ERTes hasta el 31 de mayo, en condiciones similares a las existentes, y la aprobación del Real decreto-ley en el que se establece la estructura de gobernanza de las ayudas de recuperación europeas y se adoptan medidas para flexibilizar su gestión. También se han extendido o mejorado diversas ayudas para familias vulnerables, autónomos y Pymes y ciertos sectores especialmente afectados por la pandemia. A nivel europeo, dos novedades importantes han sido la aprobación por el Parlamento Europeo del reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y una nueva modificación del marco temporal que regula las ayudas de estado a las empresas. En ella, se prolonga la vigencia del marco temporal hasta el 31 de diciembre de 2021, se aumenta el límite máximo de ciertas ayudas y se permite a los estados miembros convertir créditos y otras ayudas reembolsables en ayudas directas no retornables.

La prórroga de los ERTes es una buena noticia. El sistema actual se adapta bien a las necesidades de las empresas y su financiación no plantea problemas por la disponibilidad de los fondos del SURE. Sin embargo, sigue habiendo un profundo desacuerdo en otras materias y, tras once meses de pandemia, los ERTes y las medidas para ofrecer liquidez ya no son suficientes para garantizar la supervivencia de las empresas viables en los sectores más afectados. El desacuerdo radica en las penalizaciones por incumplimiento del compromiso de mantenimiento del empleo durante seis meses tras la reincorporación de los trabajadores afectados por un ERTE y en la “prohibición” de despidos por causas objetivas ligadas a la pandemia.

A nuestro entender, existen sólidos argumentos económicos a favor de la demanda patronal de que las penalizaciones sean proporcionales a los despidos realizados en vez de implicar la devolución de todas las ayudas recibidas mediante exoneraciones de cuotas sociales ante el mínimo incumplimiento del compromiso exigido de mantenimiento del empleo. Como venimos insistiendo desde el verano pasado – véanse el informe del grupo de trabajo COVID y anteriores boletines -, tanto la salvaguarda de empleo como la llamada “prohibición” de los despidos tenían su lógica al inicio de la crisis, con ayudas generalizadas para un confinamiento que se pronosticaba de corta duración. Sin embargo, a estas alturas de la pandemia muchas empresas sufren graves dificultades económicas por causas ajenas a su gestión que eran imprevisibles en marzo. En estas circunstancias, la amenaza de tener que devolver todas las ayudas solo consigue retrasar los necesarios ajustes de plantilla en las empresas con ERTE y en algunos casos podría poner en peligro para su supervivencia. Además, la imposición de la misma penalización – la más alta en toda Europa - en los nuevos ERTes puede producir efectos contraproducentes, empujando a las empresas a prescindir de parte de sus plantillas antes de solicitar el ERTE. También puede ser contraproducente denegar a las empresas la posibilidad de efectuar despidos por problemas relacionados con la crisis del COVID-19, cuando la pandemia ha provocado un considerable deterioro de su situación económica y los despidos puedan mejorar sus probabilidades de supervivencia. Por otra parte, la ambigua redacción del texto genera costes adicionales en términos de un elevado grado de inseguridad jurídica.

Además de la extensión de los ERTes y una mayor flexibilidad ante los ajustes de plantilla que puedan ser necesarios, el alargamiento de la crisis exige ayudas adicionales para minimizar la pérdida de tejido empresarial viable, aunque es importante que esto se haga sin obstaculizar excesivamente la necesaria reasignación de recursos hacia las empresas y sectores con mejores perspectivas y al menor coste posible para el contribuyente. En este contexto, el Gobierno español debería considerar la posibilidad de

establecer ayudas directas, tal como han hecho gran parte de los países europeos, para ayudar a cubrir sus costes fijos a los sectores más afectados por cierres o restricciones administrativas y a los que han sufrido pérdidas muy elevadas y persistentes de ingresos como resultado de la pandemia.

Una forma de reducir costes consiste en ofrecer ayudas al menos parcialmente recuperables a través de mecanismos híbridos de financiación con un componente de capital, como pueden ser los créditos participativos o la deuda tributaria de carácter contingente, instrumentos ambos que permiten condicionar la recuperación de las ayudas a la vuelta a beneficios de las empresas afectadas y reducen los incentivos para solicitarlas de aquellos que no las necesitan, especialmente si su solicitud implica algún tipo de recargo. Otra opción interesante para reducir pesos muertos es la posibilidad, autorizada explícitamente en la última modificación del marco temporal de ayudas de estado, de convertir garantías públicas en ayudas no retornables o en alguno de los instrumentos híbridos ya mencionados.

Uno de los grandes retos a los que nos enfrentamos en este momento es el de aprovechar las oportunidades que nos brindan los fondos de recuperación europeos. En este ámbito, hay que valorar positivamente las medidas tomadas en el Real Decreto-ley 36/2020 para agilizar la gestión de las ayudas europeas mediante la supresión o reducción de algunos de los obstáculos burocráticos que tanto abundan en la normativa que regula nuestra gestión presupuestaria y de contratación, la introducción de ciertos mecanismos de colaboración público-privada y la eliminación de ciertos obstáculos que pueden desincentivar la participación de los inversores privados en los proyectos del plan de recuperación. Una omisión, a nuestro juicio muy relevante, de la norma tiene que ver con la evaluación de estos proyectos. Si bien la evaluación se incluye entre los principios de buena gestión, en el resto del decreto no se concreta en absoluto si se piensa evaluar los proyectos financiados con fondos europeos o cómo se llevaría a cabo tal evaluación.

Otra cuestión chocante es que, pese a anunciarlo a bombo y platillo en su título y exposición de motivos, el texto no aborda de manera mínimamente conveniente la necesaria modernización de nuestra gestión administrativa -- lo que por otra parte ha sido seguramente lo más prudente dado que tan ambicioso objetivo exigiría una mayor reflexión previa y un proceso de elaboración más pausado y pactado que el del presente decreto. En este ámbito, el texto no va mucho más allá del enunciado voluntarista de buenos propósitos, fiando el éxito de la supuesta reforma a las virtudes mágicas de su publicación en el BOE.

Finalmente, en la sección dedicada al análisis detallado del mercado de trabajo nos centramos en cuatro aspectos: la infrautilización del trabajo, el análisis de los flujos de empleo, el paro de larga duración y la dinámica de los ERTE. Cabe quizás destacar la introducción de una serie de indicadores de infrautilización del trabajo que tratan de completar la información que ofrece la tasa de paro que se calcula habitualmente. Si a los parados oficiales les añadimos los trabajadores desanimados, los subempleados y los cubiertos por ERTes, nos encontramos en el último trimestre de 2020 con 6,8 millones de personas en una situación de infrautilización, lo que supone un aumento de cerca de 1,5 millones con respecto al mismo trimestre del año anterior.

## 2. Tribuna invitada.

### *Pandemia y salud mental*

Judit Vall Castelló (Universitat de Barcelona, IEB & CRES-UPF)

La aparición de la covid-19 hace poco más de un año expuso a los ciudadanos a medidas muy estrictas de restricción de la movilidad, de la actividad social y de la interacción personal; al mismo tiempo, supuso un golpe muy duro para la economía de la mayoría de los países.

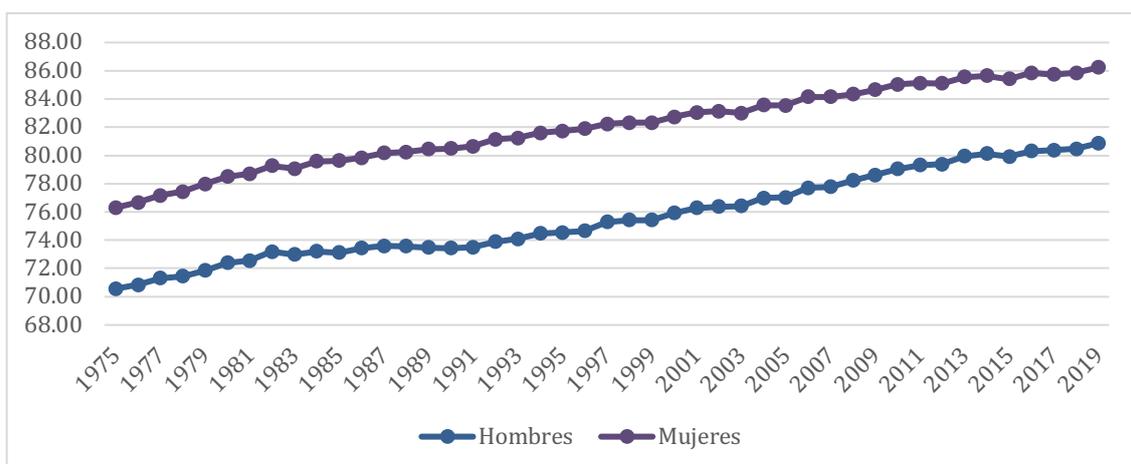
Como hemos visto de manera reiterada en los boletines de seguimiento económico de la crisis de la covid-19 publicados por Fedea, muchas personas (sobre todo contratadas temporales) han perdido su empleo; además, la situación puede empeorar de manera exponencial si el Gobierno no prorroga el principal mecanismo de protección temporal del empleo, el ERTE, que ha resultado de gran utilidad durante los últimos meses.

Elementos como el aislamiento social, el miedo y la inestabilidad laboral y económica desempeñan un papel potencialmente importante en la salud mental de la población. De ahí la importancia de observar en esta tribuna el estado de salud mental del que partía la población española antes de la pandemia y analizar algunos estudios que cuantifican la magnitud de los trastornos en ese ámbito derivados de la aparición del virus. Estos efectos resultan importantes no solo por el coste personal y familiar que suponen, sino también porque tienen consecuencias profesionales, laborales y sociales.

### *Salud mental prepandemia*

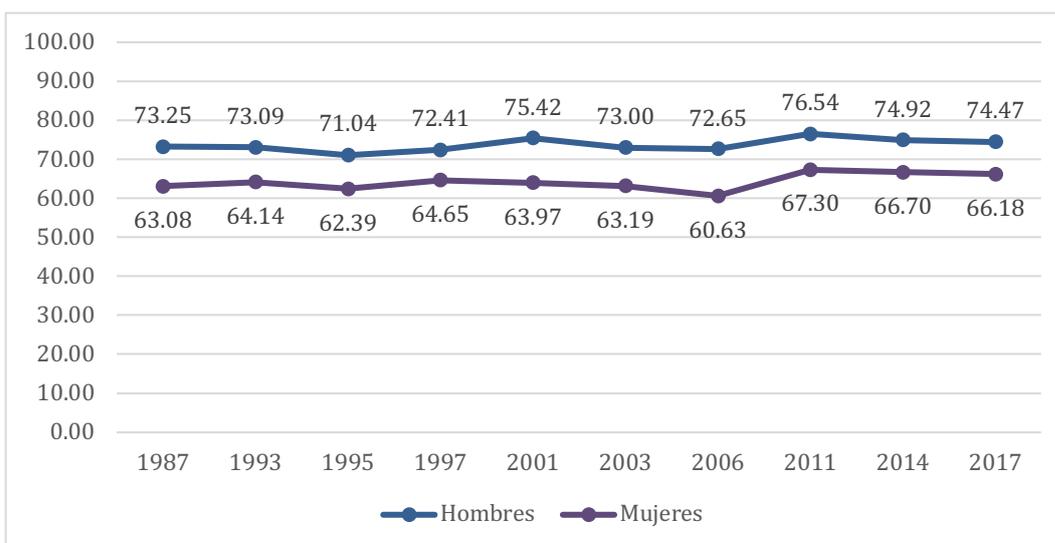
Como vemos en el Gráfico 2.1, la esperanza de vida al nacer ha aumentado en España de manera gradual durante los últimos años; mientras que para los hombres nacidos en 1975 era 70,56 años, los nacidos en 2019 vivirán, en promedio, hasta los 80,86 años. En el caso de las mujeres el aumento va desde los 76,30 hasta los 86,22 años. A pesar de estas mejoras en la esperanza de vida, en el Gráfico 2.2 vemos que el porcentaje tanto de hombres como de mujeres que valoran su estado general de salud como bueno se ha mantenido relativamente estable desde 1987 hasta 2017.

**Gráfico 2.1: Esperanza de vida al nacer por género**



- Fuente: Instituto Nacional de Estadística

**Gráfico 2.2: Valoración del estado de salud en los últimos 12 meses por género**

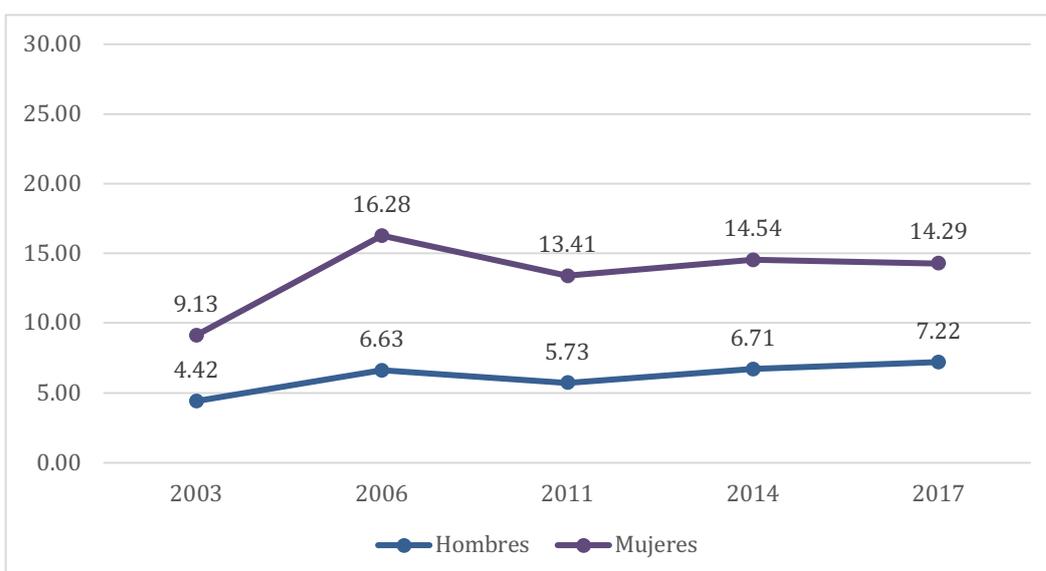


- Fuente: Portal Estadístico, Ministerio de Sanidad (Encuesta Nacional de Salud)

Por otra parte, una proporción notable de la población española tiene alguna enfermedad mental. Como vemos en el Gráfico 2.3, en el año 2017, más del 14 % de las mujeres y más del 7 % de los hombres presentan problema de salud mental y esos porcentajes han aumentado ligeramente a lo largo de los últimos 20 años.

Así pues, a pesar del aumento de la esperanza de vida y de la relativa estabilidad en la principal medida subjetiva de satisfacción con el estado de salud propio, durante los años inmediatamente anteriores a la aparición de la covid-19, la población española presentaba una incidencia importante de problemas de salud mental, que, además, tendía ligeramente a crecer.

**Gráfico 2.3. Porcentaje de población con trastornos mentales por género**



- Fuente: Encuesta Nacional de Salud. España 1987-2011 y 2017. Encuesta Europea de Salud. España 2014. MSSSI/INE.

### ***El efecto de la pandemia sobre la salud mental***

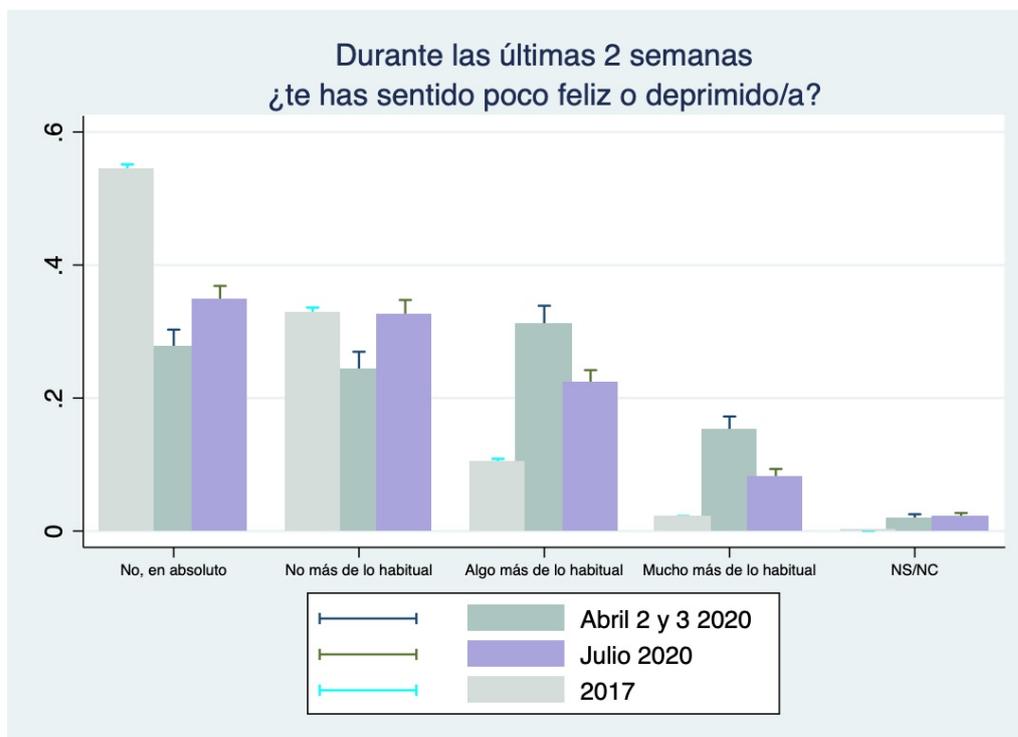
En este sentido, cabe plantearse si los condicionantes derivados de la pandemia (aislamiento, miedo e inestabilidad, entre otros) han acelerado esa tendencia creciente al aumento de los trastornos de la salud mental en España

Si repasamos, brevemente, en el artículo de Brooks *et al.* (2020) el impacto demostrado de las medidas de cuarentena aplicadas durante otros episodios de epidemias (como el SARS y el ébola), vemos que la mayoría de los 24 artículos analizados muestran efectos negativos sobre la salud mental de la población expuesta a medidas de aislamiento social. A modo de ejemplo, se documentan casos de estrés postraumático, confusión, ansiedad o insomnio.

En esa misma línea, junto con Dirk Foremny (UB & IEB) y Pilar Sorribas (UB & IEB), realizamos dos encuestas (una en abril de 2020 y la otra en julio del mismo año) con algunas preguntas planteadas para medir el efecto del confinamiento sobre la salud mental de la población española. Luego, comparamos las respuestas obtenidas en nuestra encuesta con las obtenidas para las mismas preguntas en el Barómetro Sanitario de 2017.

Para tener una idea de los efectos, en el Gráfico 2.4 se muestran los resultados de preguntar a los ciudadanos si durante las dos semanas anteriores se han sentido poco felices o deprimidos. Las posibles respuestas eran: no, en absoluto; no más de lo habitual; algo más de lo habitual; mucho más de lo habitual y no sabe/no contesta. Como se puede observar, en los resultados de las dos oleadas de 2020, en plena pandemia, se reduce considerablemente el porcentaje de personas que no han estado deprimidos (o no más de lo habitual) en las dos semanas anteriores a la encuesta; por el contrario, aumenta mucho el número de personas que afirman estar algo más deprimidos de lo habitual y los que lo están mucho más.

**Gráfico 2.4: Sentimiento de felicidad o depresión**



- Fuente: Foremny, Sorribas-Navarro, y Vall-Castelló (2020), n = 2000 datos de 20-23 de julio, n = 1907, datos 2 y 3 de abril. Los datos de 2017 proceden de la Encuesta Nacional de Salud de España.

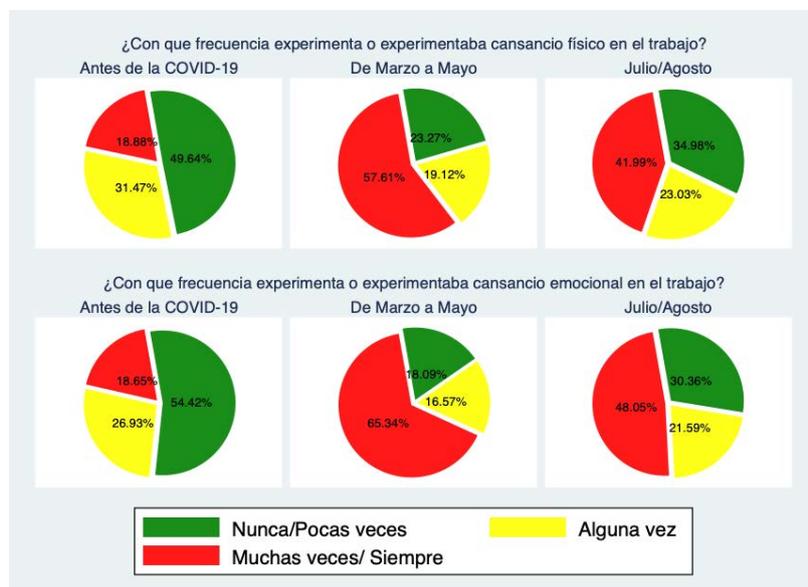
Los resultados fueron muy similares cuando medimos los efectos con otras preguntas, como si las preocupaciones les han hecho perder mucho el sueño, si se notan constantemente agobiados o agobiadas y en tensión, o si han tenido la sensación de que no pueden superar sus dificultades. Además, parece importante destacar que los efectos son significativamente mayores entre las mujeres y en los más jóvenes.

Otro dato importante que emerge de la revisión de la bibliografía que se centra en los efectos de epidemias anteriores es que los profesionales médicos resultan ser uno de los grupos con mayor afectación para su salud mental (Bai *et al.* 2004). Eso se debe a la presión psicológica extra que les supone, en esas circunstancias, el aumento de la carga laboral, el miedo a poner en peligro a sus familiares (lo que les empuja a autoaislarse) y la necesidad de tomar decisiones difíciles cuando están al límite del colapso hospitalario.

Junto con el Col.legi de Metges de Barcelona, la Fundació Galatea y Núria Mas (IESE) cuantificamos el deterioro de la salud física y mental experimentado por el colectivo de profesionales médicos en España. En el Gráfico 2.5 vemos como, siguiendo un patrón muy similar al documentado para la población general en el Gráfico 2.4, el porcentaje de médicos que se siente cansado física y emocionalmente siempre (sector en color rojo) aumentó de manera espectacular durante los primeros meses de la pandemia. Además, durante los meses de julio y agosto, la intensidad del cansancio físico y mental continuaba siendo sustancialmente más elevada que en el periodo prepandemia.

En algunos casos, se ha demostrado que estos efectos son muy persistentes en el tiempo. Wu *et al.* (2009) analizaron el caso de la exposición al SARS en China y registraron que el estrés postraumático tenía una incidencia elevada entre los trabajadores sanitarios incluso tres años después de sufrir la exposición a la pandemia.

**Gráfico 2.5. Cansancio físico y mental en los trabajadores médicos**



- Fuente: Mas-Canal i Vall-Castelló (mimeo)

### **Los costes de las enfermedades mentales**

Por lo tanto, si la aparición de la covid-19 da lugar a un deterioro sustancial de la salud mental de la población general (con mayor afectación en ciertos grupos poblacionales) y, además, los estudios anteriores ponen de manifiesto que esos efectos negativos pueden

ser persistentes en el tiempo, no es difícil concluir que habrá, entre otras cosas, costes importantes en el mercado laboral. Esa conclusión se ve reforzada por el hecho de que el 21 % de las personas que dicen tener alguna discapacidad en su vida diaria afirman que esa discapacidad tiene su origen en un problema de salud mental (véase el Gráfico 2.A.1 en el apéndice). Esto afecta a una parte importante de toda la población española, incluso antes de la covid-19, ya que el 7 % de los hombres y el 5,3 % de las mujeres en España declaran tener una discapacidad (véase el Gráfico 2.A.2 en el apéndice).

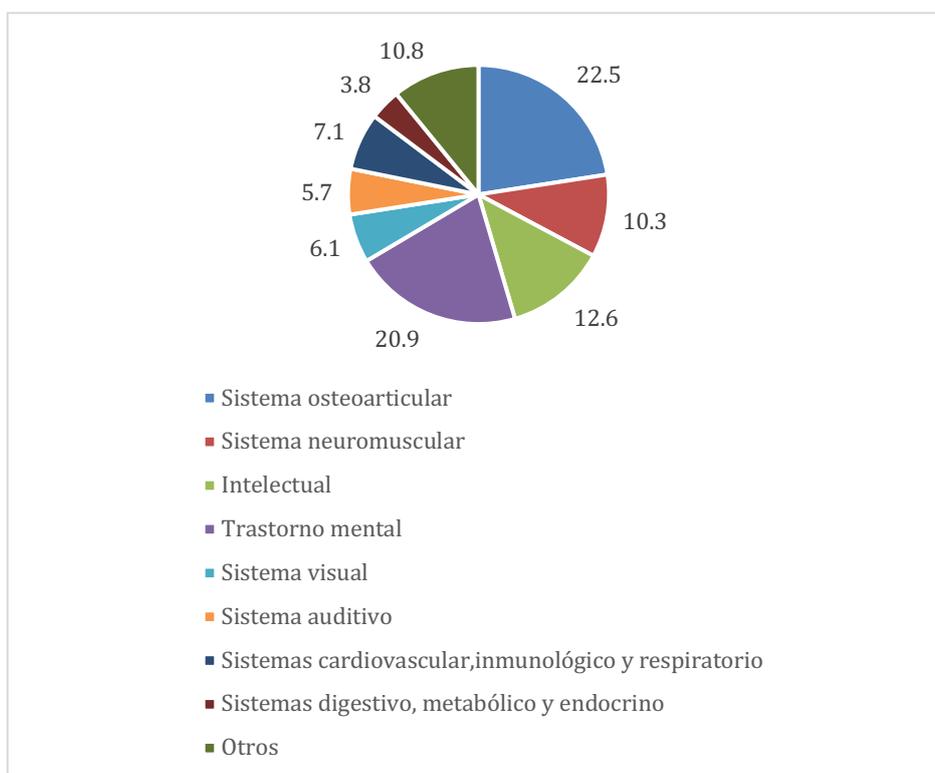
Por último, como se observa en el gráfico 2.A.3, en el apéndice, entre las personas con discapacidad, la tasa de actividad es mucho menor (33-34 %) que en el caso de las personas sin discapacidad (72-83 %).

El coste laboral representa solo una parte de los costes totales de las enfermedades mentales. El artículo de Oliva *et al.* (2009) cuantifica en dinero el coste de los trastornos de salud mental repartido en tres partes: los costes sanitarios directos (recursos utilizados del sistema público de salud), los costes no-sanitarios indirectos (cuidados informales) y la pérdida de productividad laboral. Los autores estiman que el coste total de las enfermedades mentales en España equivalen a 7.019 millones de euros, es decir, en términos relativos, el 0,96 % del PIB español.

A modo de conclusión, podemos afirmar que el incremento que ya se observa en el deterioro de la salud mental de la población y el coste tanto personal como social que conllevan este tipo de trastornos hacen pensar que estos van a desempeñar un papel primordial a la hora de determinar el ritmo y la calidad de la recuperación económica y social en el tan esperado periodo pospandemia.

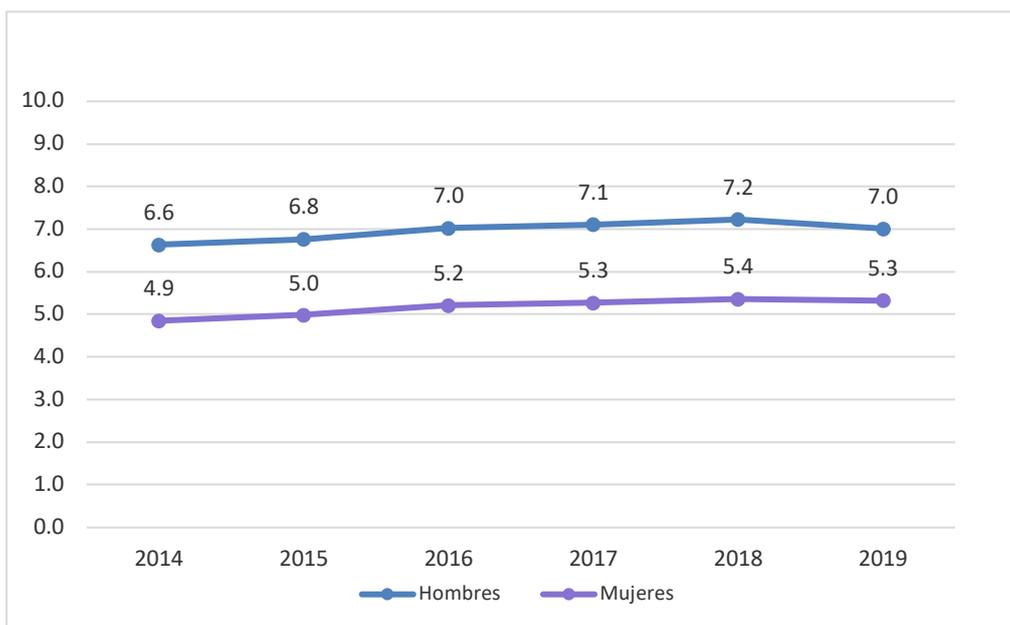
### Apéndice

**Gráfico A.1. Porcentaje de cada tipo de discapacidad (año 2019)**



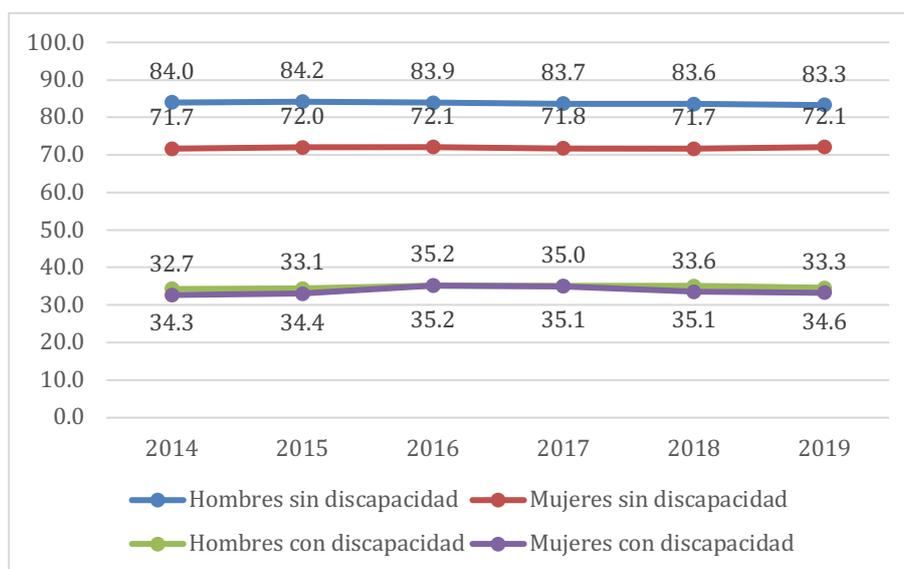
- Fuente: El empleo de las personas con discapacidad. Serie 2014-2019. Instituto Nacional de Estadística.

**Gráfico 2.A.2. Porcentaje de personas con discapacidad**



- Fuente: El empleo de las personas con discapacidad. Serie 2014-2019. Instituto Nacional de Estadística.

**Gráfico 2.A.3. Tasa de actividad de personas con y sin discapacidad por género**



- Fuente: El empleo de las personas con discapacidad. Serie 2014-2019. Instituto Nacional de Estadística.

### Referencias

1. Brooks, Samantha, Rebecca Webster, Lousie Smith, Lisa Woodland, Simon Wessely, Neil Greenberg, and Gideon James Rubin. 2020. "The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence". *Lancet* (395):912-920.
2. Foremny, Dirk, Pilar Sorribas-Navarro, and Judit Vall-Castelló. 2020. "Living at the peak: health and public finance during the COVID-19 pandemic". *Universitat*

de Barcelona, Institut d’Economia de Barcelona. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=357843> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3578483>

3. Bai, Ya, Yu-Chuan Li, Chao-Cheng Lin, Jen-Yeu Chen, Ching-Mo Chue, and Pesus Chou. 2004. “Survey of Stress Reactions Among Health Care Workers Involved With the SARS Outbreak.” *Psychiatric services* (Washington, D.C.) 55:1055–7.
4. Mas-Canal, Nuria, and Judit Vall-Castelló. COVID-19 impact on healthcare professional’s health status. (mimeo)
5. Wu, Ping, Yunyun Fang, Zhiqiang Guan, Bin Fan, Junhui Kong, Zhongling Yao, Xinhua Liu, Cordelia Fuller, Ezra Susser, Jin Lu, and Christina Hoven. 2009. “The Psychological Impact of the SARS Epidemic on Hospital Employees in China: Exposure, Risk Perception, and Altruistic Acceptance of Risk.” *Canadian journal of psychiatry. Revue canadienne de psychiatrie* 54:302–11.
6. Oliva-Moreno, Juan, Julio López-Bastida, Angel Luis Montejo-González, Rubén Osuna-Guerrero, Beatriz Duque-González. 2009. “The socioeconomic costs of mental illness in Spain”. *European Journal of Health Economics* 10:361-369.

### **3. La evolución de la epidemia y de su incidencia sanitaria**

En esta sección se presentan algunos datos oficiales incluidos en los informes sobre la enfermedad del coronavirus que el Ministerio de Sanidad ([www.mscbs.gob.es](http://www.mscbs.gob.es)) y el Instituto de Salud Carlos III, ISCIII, ([cnecovid.isciii.es](http://cnecovid.isciii.es)) publican periódicamente, junto a datos propios elaborados a partir de las anteriores estadísticas. La idea es ilustrar la evolución temporal de la pandemia del Covid-19 en España, repasando la evidencia disponible respecto a la dinámica del número de casos y el de fallecimientos, junto a algún indicador de la evolución de la presión que la pandemia está ejerciendo sobre el sistema sanitario español. Los datos que se recogen en estas páginas abarcan desde el inicio de la pandemia hasta el 4 de febrero de 2021.<sup>1</sup>

Hay básicamente dos aspectos que deseamos ilustrar. En primer lugar, queremos volver a llamar la atención sobre la discutible calidad de los datos sobre la pandemia que publican los organismos oficiales. En segundo lugar, actualizaremos la corrección que ya propusimos en octubre de 2020 para medir el número de contagiados reales durante la pandemia y veremos cómo correlaciona con alguna medida de la presión sobre el sistema sanitario, como es el número de hospitalizados.

#### ***Unos datos de muy dudosa calidad***

En el Cuadro 3.1 se recogen tres mediciones alternativas del número de contagiados en España a fecha 4 de febrero de 2021. Los datos de las dos primeras columnas provienen de los dos ficheros que colgó el ISCIII en su web el día 5 de febrero, con los casos diarios, respectivamente, por Comunidades Autónomas (CC.AA.) y por provincias. Los datos se

---

<sup>1</sup> Los datos empleados son los correspondientes a la información existente en la “Actualización nº 305: enfermedad por SARS-CoV-2 (COVID-19)” del Ministerio de Sanidad y en los ficheros del ISCIII *casos\_tecnica\_ccaa.csv* (número de casos por técnica diagnóstica y CCAA de residencia), *casos\_tecnica\_provincia.csv* (número de casos por técnica diagnóstica y provincia de residencia) y *casos\_hosp\_uci\_defsexo\_edad\_provres.csv* (número de hospitalizaciones, número de ingresos en UCI y número de defunciones por sexo, edad y provincia de residencia).

agregan para el conjunto de España en ambos casos. Así, ambos ficheros coinciden en que el 4 de febrero se habían contagiado 2.913.479 personas en España. Sin embargo, la distribución en el tiempo es sorprendentemente bastante distinta. Así, agregando los casos por CC.AA. entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2020 habría habido 264.365 contagiados, mientras que agregando por provincias tendríamos unos 6.000 casos menos. Igualmente, entre el 1 de julio y el 8 de octubre habría una discrepancia de aproximadamente 21.500 contagiados más en España al agregar por CC.AA. Obviamente, si entre enero y octubre con los datos autonómicos hay cerca de 27.500 casos más, entre octubre y febrero de 2021 habrá 27.500 casos menos, ya que el agregado de toda la pandemia coincide en ambos ficheros. Esto significa que si midiéramos los casos por cada cien mil habitantes en España antes y después del 8 de octubre la discrepancia entre las dos series sería de 58 casos por cada cien mil habitantes. Estas diferencias en los datos se agravan todavía más si observamos las cifras de la tercera columna del Cuadro 3.1. En la misma se recoge la información del fichero de casos por CC.AA. que publicó el ISCIII con fecha 13 de octubre de 2020. Cómo se puede apreciar, el pasado octubre en ese fichero que se supone que depura los datos que aparecen a diario en el Boletín que cuelga el Ministerio en su web, se imputaban sólo 232.837 y 617.392 casos de contagios en los dos subperiodos contemplados en el cuadro. Esto significa 124 (82) casos menos por cien mil habitantes que si cogemos el fichero de casos por provincias (CC.AA.).

**Cuadro 3.1: Contagios acumulados**

	Nuevos Casos	Nuevos casos	Nuevos casos
	Suma CC.AA.	Suma Provinc.	Suma CC.AA.
Fecha	04 Feb. 21	04 Feb. 21	13 Oct. 20
de 01/01/20 a 30/06/20	264365	258352	232837
de 01/07/20 a 08/10/20	671576	650241	617392
de 09/10/20 a 04/02/21	1977538	2004886	2063250
Total casos a 04/02/21	2913479	2913479	2913479

Para cualquier economista habituado a utilizar estadísticas españolas oficiales (por ejemplo, del INE o del Banco de España) tales discrepancias en los datos dependiendo del momento son inconcebibles. Cualquier organismo riguroso publica datos provisionales y en algún momento posterior los hace definitivos. Esto no es lo que está ocurriendo en este caso, ya que se supone que estos ficheros que publica el ISCIII son la corrección de los datos que a diario publica el Ministerio en sus boletines, corrección que consiste en ubicar los contagiados en el día preciso de contagio y no en el de notificación. El ISCIII advierte en la web que es “posible que no coincida la suma de los casos notificados por provincias con el dato de la Comunidad Autónoma al que pertenecen”, sin embargo, no es fácil entender que agregando para el conjunto de España ambas series no coincidan. El propio ISCIII nos da una pista también en las notas metodológicas en la web de lo que puede estar pasando al explicar que “el número de casos de enero de 2020 oscila diariamente debido a errores en la inserción manual de datos de vigilancia en la plataforma SiViES”. La sorpresa es que, si miramos con atención, en el fichero de las CC.AA. en enero de 2020 haya 635 casos reportados de COVID-19 cuando la pandemia ni siquiera había empezado.

Nuestra sospecha es que conforme van apareciendo casos a lo largo del tiempo, que no saben en qué fecha ubicar, los van trasladando al pasado con algún criterio que desconocemos. Eso explicaría por qué entre el 5 y el 31 de marzo de 2020 según los datos

(se supone ya corregidos) del fichero de CC.AA. de 13 de octubre de 2020 en España habría habido 148.349 casos de Covid-19 diagnosticados. Actualmente, el mismo fichero publicado en web el 4 de febrero de 2021 imputa 163.998 a ese periodo. ¿Cómo es posible que en febrero de 2021 haya 15.650 contagiados más ubicados en el mes de marzo de 2020, que los que había ya revisados en octubre de 2020? ¿Hasta cuándo se van a estar revisando los datos de los contagiados de marzo de 2020? Y para más inri, ¿por qué si miramos el fichero actual de provincias en esas fechas de marzo hay sólo 123.942 contagiados?

Realmente es difícil pensar que con estos datos los epidemiólogos, virólogos y especialistas de medicina pública puedan en el futuro hacer un análisis riguroso de lo acontecido en nuestro país.

Desgraciadamente los problemas de datos con los contagiados se extienden también a los de fallecidos, casos que han precisado hospitalización y casos que han ingresado en UCI. En el Cuadro 3.2 vamos a comparar de nuevo las discrepancias existentes entre la información que se ofrecía en octubre de 2020 y la más reciente para los casos de fallecidos, hospitalizados y pacientes UCI en los tres subperiodos que estamos considerando. En este caso, los datos actuales provienen de la agregación para España del fichero por provincias del 4 de febrero de 2021, mientras que los datos de fallecidos provienen del fichero que publicó el ISCIII el 13 de octubre de 2020 (este fichero individualizado de fallecidos ya no se publica) y de los acumulados de hospitalizados y pacientes de UCI que recogían los Boletines del Ministerio hasta octubre de 2020.

**Cuadro 3.2: Fallecimientos, hospitalizaciones e ingresos en UCI**

Fecha	Fallecidos	Fallecidos	Hospitalizados	Hospitalizados	UCIs	UCIs
	13 Oct. 20	Suma Provinc. 04 Feb. 21	13 Oct. 20	Suma Provinc. 04 Feb. 21	13 Oct. 20	Suma Provinc. 04 Feb. 21
de 01/01/20 a 30/06/20	28176	29745	125222	110824	11664	9521
de 01/07/20 a 08/10/20	4524	5338	31193	35430	2484	3056
de 09/10/20 a 04/02/21	28103	25720	104628	114789	8472	10043
Total a 04/02/21	60803	60803	261043	261043	22620	22620

En las dos primeras columnas del Cuadro 3.2 observamos que en octubre se contabilizaban 32.700 fallecidos entre el inicio de la pandemia y el 8 de octubre, mientras que actualmente se atribuyen 35.083 fallecimientos a dicho periodo (un 7,3% más de fallecidos). De nuevo, resulta bastante incomprensible que en febrero de 2021 estemos ubicando a 1.569 fallecidos al periodo entre enero y junio de 2020, cuando en octubre de 2020 no habíamos sido capaces de hacerlo.

Si nos fijamos ahora en las columnas 3 a 6 del Cuadro 3.2 comprobamos que con los casos que han precisado hospitalización e ingreso en las UCIs ocurre algo parecido. En este caso, sin embargo, podemos comprobar que a diferencia de los contagiados y fallecidos, en el caso de pacientes hospitalizados e ingresados en UCI se reportan menos casos en el principio de la pandemia conforme se van actualizando los datos. Así, hasta junio de 2020 se suponía en octubre que habían pasado 125.222 (11.644) personas por el hospital (UCI), mientras que en la actualidad se reportan sólo 110.824 (9.521) pacientes hospitalizados (UCI). Es cierto que de julio a octubre ocurre el fenómeno contrario, si bien globalmente podemos afirmar que en febrero de 2021 se están corrigiendo a la baja los datos de hospitalizados antiguos.

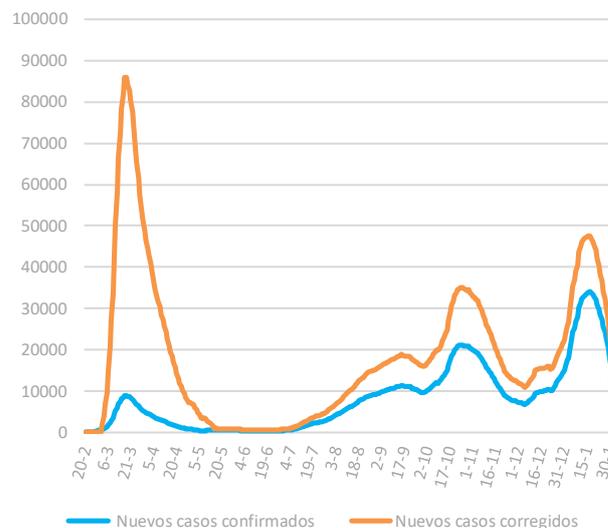
¿Por qué resultan tan preocupantes las cifras de los Cuadros 3.1 y 3. 2? A nadie se le escapa que, para medir la virulencia de la enfermedad, o el aprendizaje de los profesionales de la sanidad en su curación, o la propia letalidad del virus, el no saber ubicar en el tiempo los contagiados, fallecidos o ingresados en UCI impide tener una imagen adecuada de lo que está sucediendo. Por ejemplo, si queremos medir lo que pasó durante la primera oleada de la pandemia con la ratio de fallecidos sobre hospitalizados o con la de pacientes ingresados en UCI sobre contagiados, vamos a tener resultados radicalmente distintos si lo miramos con los datos de octubre o si lo miramos hoy. En octubre se habían computado muchos menos fallecidos y muchos más hospitalizados desde el inicio de la pandemia y hasta final de junio, que los que muestran actualmente los datos. Por tanto, la ratio fallecidos/hospitalizados era mucho menor calculada en octubre, que lo que es ahora.

La conclusión de las anteriores reflexiones es obvia y conocida. La gestión de los datos en una pandemia es crucial para una adecuada toma de decisiones sanitarias, económicas y políticas. ¿Hasta qué punto nos podemos fiar de indicadores como la Incidencia Acumulada por 100.000 habitantes en los últimos 14 días si no tenemos claro el número de casos? España debe mejorar y profesionalizar la recogida y depuración de datos si en el futuro queremos ser más eficientes en la gestión de nuevas oleadas o de nuevos virus que puedan aparecer.

### *La evolución de la pandemia*

A continuación, y pese a todas las reticencias sobre la calidad de los datos expresadas en los párrafos anteriores, actualizaremos la corrección que ya propusimos en octubre de 2020 para medir el número de contagiados reales durante la pandemia, veremos cómo correlaciona con el número de hospitalizados y describiremos la evolución de hospitalizados, ingresados en UCI y fallecidos. Finalmente, haremos alguna reflexión de cómo ha cambiado el patrón por edades de los afectados en España por la enfermedad. Todos los datos que se van a emplear en los gráficos siguientes provienen de los ficheros más actuales posibles.

**Gráfico 3.1: España. Casos detectados y casos corregidos (contagiados estimados).  
Media móvil de 7 días.**



Fuente: Ministerio de Sanidad, ISCIII y elaboración propia.

En el Gráfico 3.1 se representa la media móvil a 7 días de los casos diarios detectados y de los corregidos. Los detalles sobre la corrección se pueden encontrar en Boscá, Doménech y Ferri (2020). De forma muy simplificada, para corregir los datos se supone que el número de enfermos detectados,  $D$ , viene dado por  $D = g(t)C$ , donde  $g(t)$  es una función creciente y cóncava del número de pruebas realizadas per cápita,  $t$ , y  $C$  el número real de contagiados. Por tanto, la *tasa de detección*,  $d = D/C$ , se puede expresar como  $d = g(t)$ , donde para simplificar hemos impuesto la siguiente forma funcional,  $g(t) = t^\alpha$ . Para calibrar  $\alpha$  utilizamos, primero, los datos de pruebas PCR realizadas a la población española que publica semanalmente desde mitad de abril el Ministerio de Sanidad y, segundo, las ratios de detectados sobre contagiados obtenidas tras la primera y la cuarta ronda del “Estudio Nacional de Sero-epidemiología de la Infección por SARS-COV-2 en España”. En dichas rondas del estudio se concluía que el 11 de mayo (último día de la primera ronda del estudio) y el 29 de noviembre (último día de la cuarta ronda) había en España un 5% y un 9,9%, respectivamente, de la población contagiada, mientras que en dichas fechas se habían detectado unos 217.000 y unos 2.400.000 casos. De esta forma obtenemos un  $\alpha$  de 0,61. Aplicando la anterior corrección,  $C = D/t^\alpha$ , a la curva de casos detectados, obtenemos la serie de diaria de contagios reales estimados que se muestra en el Gráfico 3.1.

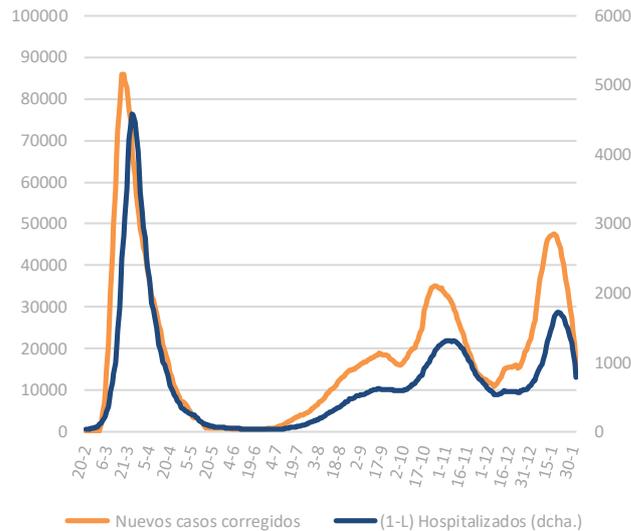
La mera inspección visual de la serie oficial de contagios y nuestra estimación del número real de infectados nos da una idea de la posible distancia entre los datos oficiales sobre la evolución de la pandemia y lo que parece haber ocurrido realmente. El número oficial de contagiados a 4 de febrero de 2021 es de 2.913.479 personas (véase el Cuadro 3.1). Sin embargo, de acuerdo con nuestra estimación, el número de infectados ascendería ya a 6.468.000 personas. En la primera oleada (entre el principio de la pandemia y el 10 de mayo) se habrían infectado 2.293.000 personas, en la segunda (entre el 11 de mayo y el 9 de diciembre) se contabilizarían unos 2.590.000 casos y, finalmente, en lo que va de la tercera oleada (entre el 10 de diciembre y el 4 de febrero), iríamos por 1.585.000 personas. Viendo estas cifras, es muy posible que cuando termine la tercera oleada, ésta haya alcanzado a un número muy similar de personas que las dos anteriores.

Una razón importante por la que es necesario intentar aproximar el número real de contagiados tiene que ver con el proceso actual de vacunación. En España sería vital tener al 70% de la población vacunada antes del mes de julio, para intentar salvar la temporada estival y minimizar los costes económicos. A decir de los expertos, la gente que ya ha pasado la enfermedad mantiene durante un tiempo la inmunidad, por lo que están proponiendo retrasar la vacunación de estos individuos durante el tiempo que dure dicha inmunidad. En un momento en el que no disponemos todavía de la oferta de vacunas que sería necesaria para inmunizar a 33 millones de españoles, no estaría de más que las autoridades postergaran la vacunación de los individuos ya inmunes por haber pasado la enfermedad, de manera que las vacunas existentes fueran para individuos no inmunizados. Esto se podría garantizar realizando tests de anticuerpos previos a la vacunación.

En el Gráfico 3.2 nuestra serie de contagiados estimados se confronta con la variación diaria del acumulado de hospitalizados (los nuevos hospitalizados cada día). Como se puede apreciar, la variación de hospitalizados (con un ligero retardo) presenta durante las tres oleadas del virus una dinámica bastante más coherente con el número de casos corregidos de lo que lo haría con los realmente detectados. De hecho, la correlación contemporánea entre nuevos hospitalizados y casos corregidos a lo largo de toda la pandemia es 0,85 (0,95 si retardamos una semana la variación de hospitalizados), mientras que la misma correlación con los casos realmente detectados se quedaría en 0,37

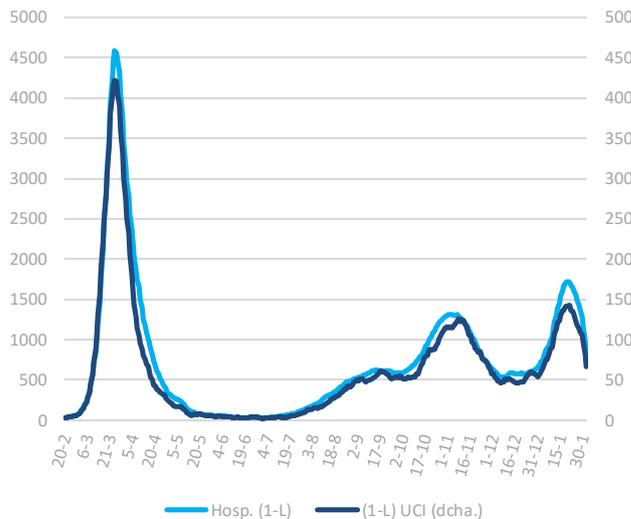
(0,42 si retardamos hospitalizados una semana), fundamentalmente por lo ocurrido en la primera oleada. Nuestra corrección está basada en el número de pruebas que se han ido realizando a lo largo del tiempo en España, lo que permite explicar una parte de esa discrepancia entre los contagiados detectados y las hospitalizaciones, en cualquier caso, seguro que hay otros factores que contribuirían a explicar mejor las diferencias y que bien vale la pena seguir investigando en el futuro. La corrección por las tasas de positividad en los test sería, por ejemplo, un candidato obvio a considerar.

**Gráfico 3.2: España. Casos corregidos (contagiados estimados) y variación acumulados en hospital (nuevos ingresos). Media móvil de 7 días.**



Fuente: Ministerio de Sanidad, ISCIII y elaboración propia.

**Gráfico 3.3: España. Variación diaria acumulados en hospital (nuevos ingresos) y en UCI. Media móvil de 7 días.**



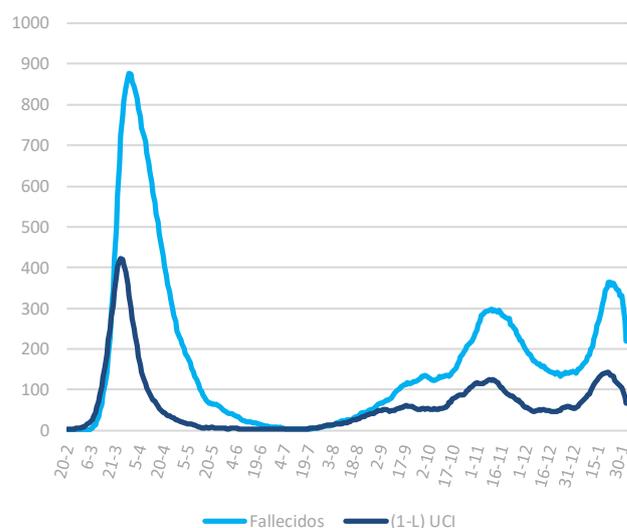
Fuente: Ministerio de Sanidad, ISCIII y elaboración propia.

En el Gráfico 3.3 se muestra la evolución del número de nuevos ingresos en hospitales y UCIs, como una media móvil de 7 días. Téngase en cuenta la doble escala en el gráfico. La correlación temporal entre ambas series es de 0,99. De esta información también se

deduce que la ratio entre ingresados en UCI y hospitalizados se ha mantenido prácticamente inalterada desde el inicio de la pandemia. En la primera ola este coeficiente (calculado como el total de hospitalizados en UCI sobre el total de hospitalizados) fue de 8,6 por cien; mientras que en la segunda y tercera ola se situó en el 8,7 por cien. Esto nos habla de la constancia de la proporción de casos más graves.

El Gráfico 3.4 refleja en la misma escala la evolución diaria de nuevos ingresos en UCIs y de fallecidos. Por agregación a lo largo del tiempo de estas dos series tenemos el total de enfermos que han pasado por la UCI y el total de fallecidos. La correlación temporal se ha mantenido en valores muy elevados en el conjunto de olas, y ha ido aumentando en el tiempo, desde un 96,4 por cien en la primera ola, hasta un 99,8 por cien en la tercera ola. La relación entre el total de fallecidos por COVID y el total de personas que han pasado por la UCI es siempre superior a 2, lo que indica que del total de fallecidos por COVID, la mayoría lo hacen fuera de los servicios de cuidados intensivos. Durante la primera ola, la ratio de fallecidos sobre ingresados en UCI fue de 3, para reducirse a 2,7 en la segunda y tercera ola. Si damos por buena la cifra de que aproximadamente un tercio de los ingresados en UCIs por COVID terminan falleciendo, eso significa que los fallecidos por COVID registrados son casi 9 veces más que los fallecidos por COVID en UCIs.

**Gráfico 3.4: España. Variación diaria acumulados en UCI (nuevos ingresos) y fallecidos. Media móvil de 7 días.**



Fuente: Ministerio de Sanidad, ISCIII y elaboración propia.

En el Cuadro 3.3 nos fijamos en la distribución por edades de los contagiados en las tres olas de la pandemia. Es importante tener en cuenta que en este cuadro no se ha realizado ninguna corrección sobre los datos brutos, por lo que se supone que la corrección que hemos llevado a cabo en el Gráfico 3.1 se aplica por igual a todas las edades. Mientras que la mediana de edad de un infectado fue de 60 años en la primera ola, ésta bajó hasta los poco más de 40 años en las dos olas posteriores. Por su parte, la moda de la distribución en la primera ola correspondió a los mayores de 80 años, mientras que en la segunda y tercera ola es en el colectivo de jóvenes de 15 a 29 años donde se detectan más contagios. En cualquier caso, como ya hemos dicho, estos resultados han de tomarse con

cautela porque sin duda están muy condicionados por cómo ha ido variando el número de tests realizados por grupos de edad conforme ha avanzado la pandemia.

**Cuadro 3.3: Porcentaje de casos por edad.**

Grupo de edad	Entre inicio pandemia y el 10 de mayo	Entre el 11 de mayo y el 9 de diciembre	Entre el 09 de dic. y el 4 de febrero
<2	0.2	1.3	1.0
2-4	0.1	1.9	1.8
5-14	0.3	9.1	9.1
15-29	6.0	20.7	19.1
30-39	9.4	14.4	13.8
40-49	14.6	16.9	16.9
50-59	17.8	14.5	15.5
60-69	14.4	9.0	9.9
70-79	13.7	5.7	6.3
>80	23.5	6.5	6.6
Mediana edad	60	41	42

#### 4. 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>2</sup> Los datos de afiliación en media mensual provienen de la Seguridad Social (2020a y b), al igual que el desglose por sectores y territorios de los trabajadores afectados por ERTes, también en media mensual.<sup>3</sup>

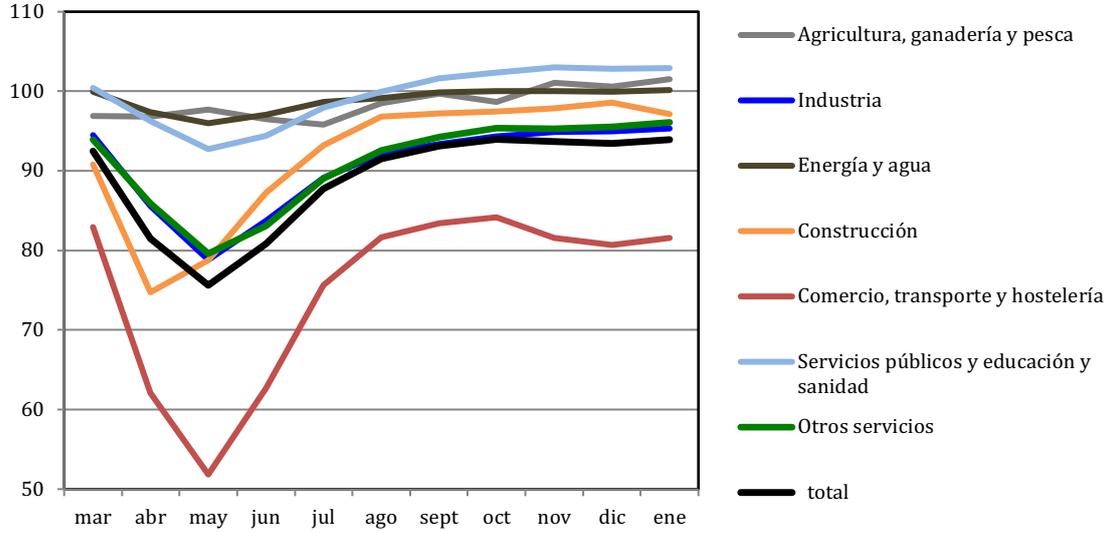
En este Boletín se introduce una pequeña modificación en la metodología utilizada en números anteriores. En particular, hemos dejado de construir proyecciones contrafactuales de la evolución del empleo en ausencia de la pandemia<sup>4</sup> por sectores y regiones, por tratarse de un ejercicio cada vez más arriesgado según se va alargando la crisis, y utilizaremos en su lugar como referencia los niveles reales de empleo observados durante los 12 meses anteriores a la llegada a España de la epidemia (esto es, desde marzo de 2019 hasta febrero de 2020). Por lo demás, los índices de ocupación (asalariada) efectiva relativa se construyen por el mismo procedimiento que en boletines anteriores. En particular, estos índices se definen como el cociente entre el empleo asalariado

<sup>2</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.

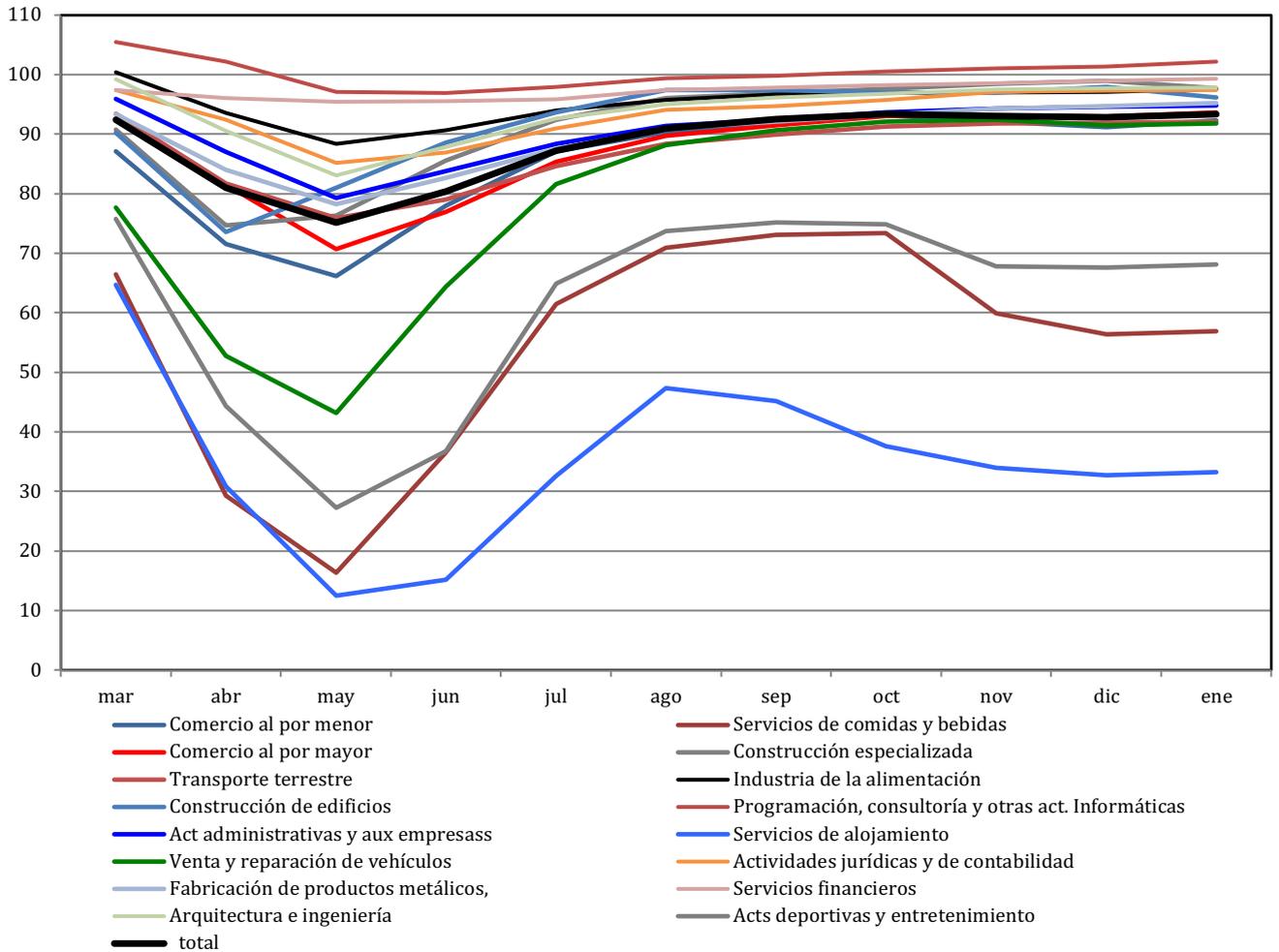
<sup>3</sup> Los datos de afectados por ERTes se han publicado en los últimos meses a través de notas de prensa que generalmente van acompañadas de un archivo de Excel. Estas notas se cuelgan en la página web del Gabinete de Comunicación del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social: <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/inicio>

<sup>4</sup> Véase de la Fuente (2020a) y la sección 2 del número 5 de este Boletín (Felgueroso y de la Fuente, 2020).

**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)**



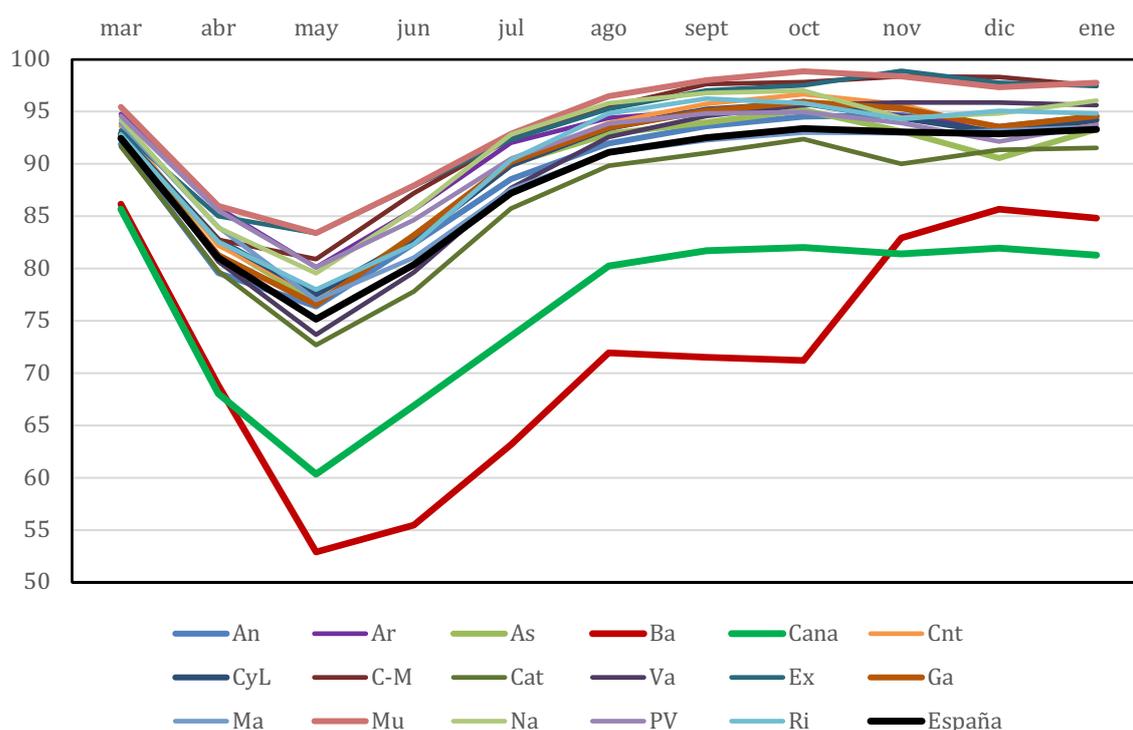
- Nota: Para marzo no hay datos de afectados por ERTE. Su valor se aproxima por interpolación lineal entre febrero (= 0) y abril.

efectivo observado en cada mes y el valor de la misma variable en el mismo mes del año anterior al inicio de la pandemia.

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 parece haber tocado fondo entre abril y mayo, dando paso a un proceso de recuperación que se inicia en mayo en la construcción y en algunos servicios a empresas y en junio en el resto de los sectores, pero que en muchos 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 de agosto, registrando en la actualidad caídas de entre el 30% y el 65% de la ocupación con respecto a enero de 2020. Al mismo tiempo, incluso las actividades menos afectadas en el peor momento de la crisis y/o las que primero se han recuperado muestran, en su mayoría, una preocupante tendencia a estabilizarse en niveles inferiores a su empleo pre-pandemia. A la ralentización de la recuperación en los últimos meses han contribuido sin duda los sucesivos rebotes de la tasa de contagios que se iniciaron en julio y han empeorado en la parte final del año, así como las restricciones a los viajes a España impuestas a partir de ese momento por algunos importantes países emisores de turistas. Aunque la temporada alta del turismo ya ha concluido (excepto en Canarias), el agravamiento de la situación sanitaria que hemos experimentado con la llegada de la segunda y tercera olas de la pandemia está teniendo un efecto negativo apreciable sobre el proceso de recuperación, aunque no tan acusado como se llegó a temer en algún momento, cuando parecía inminente un segundo confinamiento generalizado que finalmente no llegó a producirse.

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



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 casi un 30% por debajo del nivel del año pasado tras haber llegado a perder casi un 50% en mayo. La aparente mejora de esta comunidad en noviembre 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 al año pasado y se sitúan en enero 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 de septiembre en adelante.

## **5. 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 5.1 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 5.1-5.3 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 anterior, que servirá como referencia de lo que podría ser un año “normal” tirando a bueno.

### **Cuadro 5.1: 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 5.1: 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*

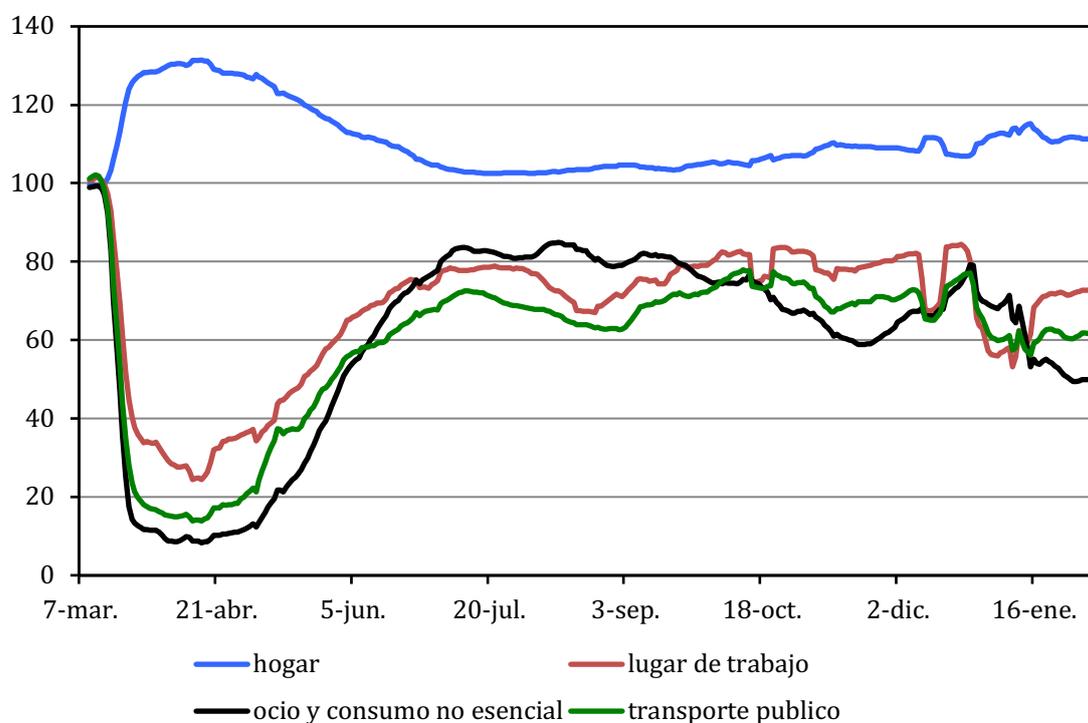
- Gasto no financiero del Estado (pagos) (IGAE, 2020, Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado)
- Gasto no financiero de las CCAA (pagos) (MH, 2020, Ejecución presupuestaria de las CCAA)
- Gasto en transferencias corrientes de la Seguridad Social (pagos) (IGSS, 2020, 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 5.1: 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)



- Fuente: Google (2020).

Como se aprecia en el Gráfico 5.1, las medidas de confinamiento que se adoptaron a mediados de marzo 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. El descenso 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, 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, y en la parte final del período se aprecian indicios de los efectos de 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, 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.

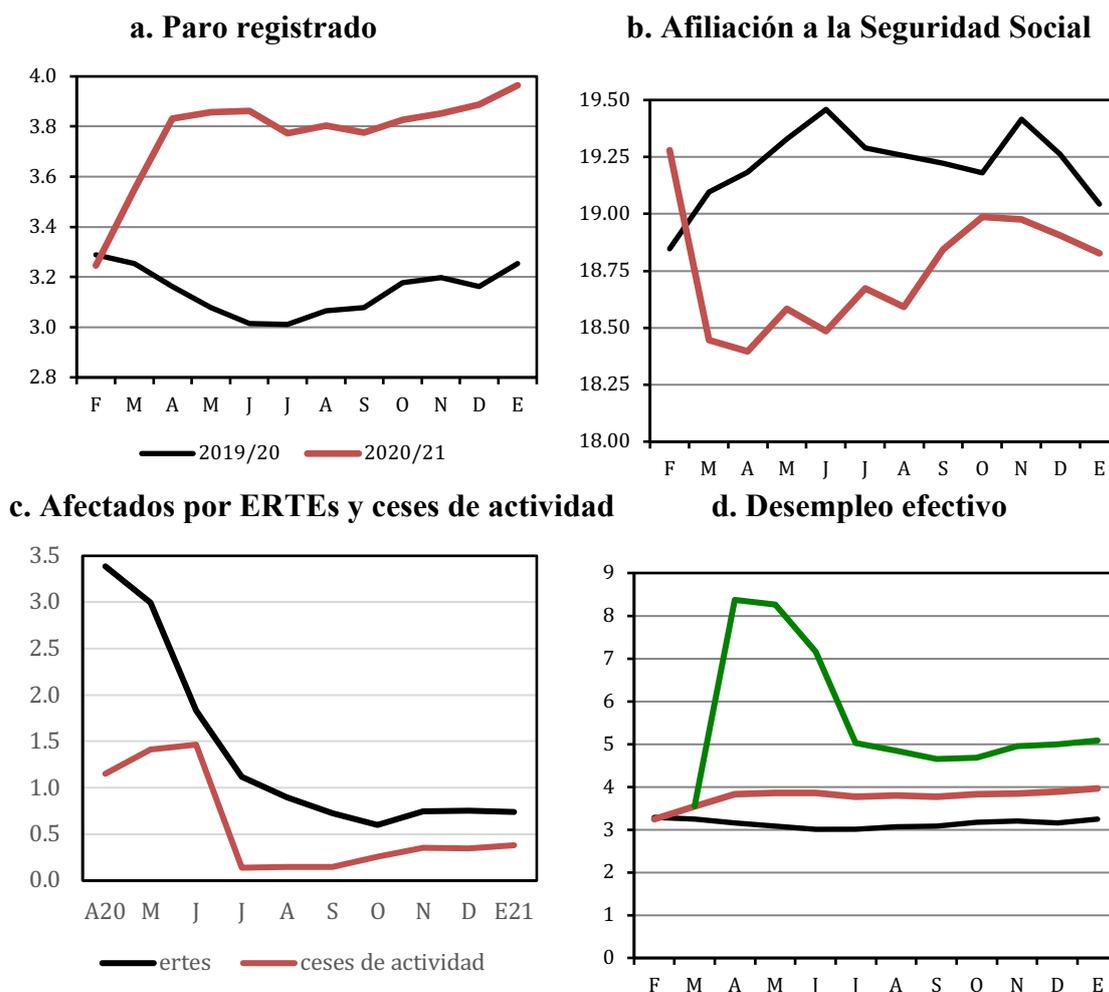
El siguiente bloque de indicadores se refiere al mercado de trabajo y su evolución se resume en el Gráfico 5.2. En este bloque se incluyen el paro y la afiliación a la Seguridad Social registrados al final de cada mes, el número de afectados por ERTes y beneficiarios de prestaciones extraordinarias para 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 cubiertos por prestaciones extraordinarias por cese de actividad, que vendría a ser el equivalente a los ERTE para los autónomos. Este colectivo superó el millón de personas en los meses del inicio de la pandemia.

Desde mayo hasta septiembre u octubre, las cosas comienzan a estabilizarse y 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.

**Gráfico 5.2: Indicadores de mercado de trabajo  
millones de personas**

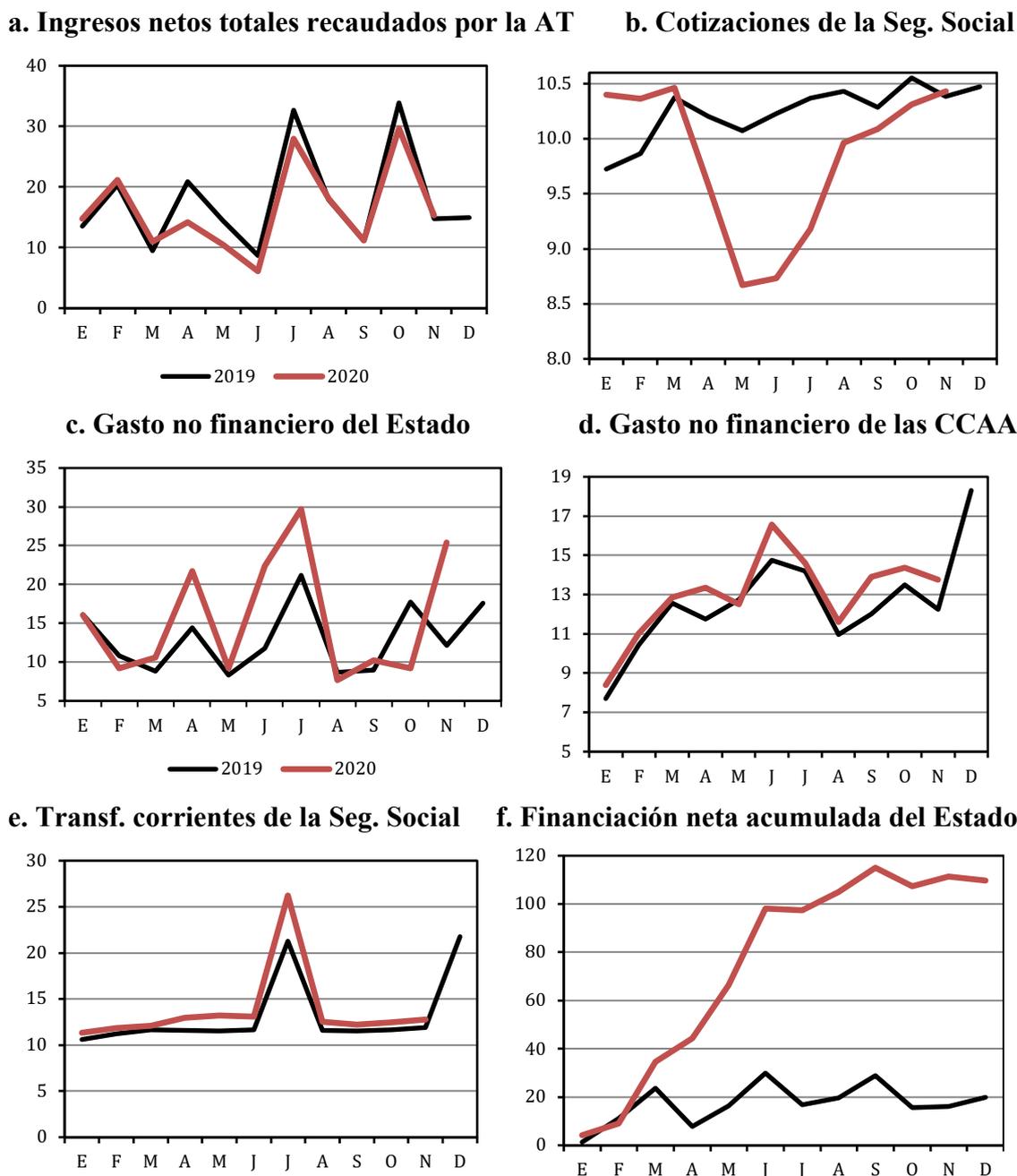


- *Notas:* Millones de personas. En *d*, la línea negra corresponde al paro registrado al final de cada mes de 2019-20 y la roja a la misma variable en 2020-21. En la línea verde se incorporan también los afectados por ERTes y los beneficiarios de la prestación por cese de actividad ligado al Covid-19.

Finalmente, desde septiembre u octubre en adelante entramos en un período de estancamiento o leve retroceso de todos los indicadores de empleo. Entre octubre y enero, el paro ha aumentado en 140 mil personas, la suma de los ERTes y ceses de actividad en 270 mil y la afiliación ha descendido en 160 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 observamos en torno al verano parece haberse detenido, 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 hasta el 22,1% desde el 21,5% registrado hace dos meses en el anterior boletín.

**Gráfico 5.3: Indicadores de finanzas públicas, datos mensuales**  
miles de millones de euros corrientes



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 corresponde 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 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.

La evolución de estas variables se resume en el Gráfico 5.3. 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 a 2019 en abril, mayo y junio. Aunque las cosas mejoran en la segunda parte del año, la caída acumulada hasta noviembre (último dato disponible) se sitúa en el 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 noviembre.

Los efectos de la crisis también son claramente perceptibles en los indicadores de gasto público. A nivel autonómico, el impacto de la crisis comienza a notarse de abril en adelante, aunque de una forma irregular, y proviene en buena parte del fuerte crecimiento del gasto corriente en bienes y servicios (+19,6% en el acumulado hasta noviembre) 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 mismo mes del año anterior se sitúa en el 23% en noviembre, 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 noviembre del gasto en prestaciones ha estado en torno al 10%. 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.

## **6. Medidas económicas y sociales adoptadas en las últimas semanas**

En esta sección se resumen las principales medidas que se han tomado en las últimas semanas para paliar los efectos económicos y sociales de la epidemia. Desde la publicación del número anterior de este Boletín, a mediados de diciembre, hay novedades importantes, tanto a nivel doméstico como europeo.

En el frente doméstico, cabe destacar i) la nueva extensión de los ERTes hasta el 31 de mayo, en condiciones similares a las existentes, reduciendo o eliminando algunos trámites administrativos pero sin flexibilizar los requisitos de mantenimiento del empleo o las restricciones al despido, así como ii) la aprobación del Real decreto-ley en el que se establece la estructura de gobernanza de las ayudas de recuperación europeas y se adoptan medidas para flexibilizar su gestión. También se han extendido o mejorado diversas ayudas para familias vulnerables, autónomos y Pymes y ciertos sectores especialmente afectados por la pandemia. En este apartado se incluyen medidas que afectan a las ayudas por cese de actividad, la suspensión de desahucios y cortes de suministros básicos y las

moratorias, reducciones o aplazamientos de alquileres, créditos o impuestos y cotizaciones. Asimismo, se han introducido cambios en la normativa del IMV para facilitar el acceso a la prestación de personas sin hogar y de las que viven en hogares no tradicionales.

A nivel europeo, dos novedades importantes han sido la aprobación por el Parlamento Europeo del reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y una nueva modificación del marco temporal que regula las ayudas de estado a las empresas. En ella, se prolonga la vigencia del marco temporal hasta el 31 de diciembre de 2021, se aumenta el límite máximo de ciertas ayudas y se permite a los estados miembros convertir créditos y otras ayudas reembolsables en ayudas directas no retornables. En particular, las cuantías máximas autorizadas de las ayudas a empresas (bajo el concepto de ayudas de cuantía limitada) al menos se duplican, hasta un tope de 1,8 millones por empresa (excepto en los sectores agrícola y pesquero, donde los límites son mucho menores). Por otra parte, las empresas que hayan perdido más del 30% de sus ingresos con respecto al año anterior a la crisis podrán recibir ayudas estatales para sufragar los costes fijos no cubiertos por sus ingresos por una cuantía de hasta 10 millones. Finalmente, se autoriza a los estados miembros hasta el 31 de diciembre de 2022 a convertir créditos, garantías y otras ayudas recuperables en otros tipos de ayuda no retornable que estarán sujetas a los importes máximos indicados arriba.

En el resto de esta sección se analizan las medidas más importantes. Más detalles sobre las distintas actuaciones pueden encontrarse en el Anexo 1.

### ***6.1. La tercera renovación de los ERTE: el inoportuno retraso de los ajustes de empleo***

En enero se aprobó la tercera renovación de los ERTE desde el inicio de la pandemia, fruto del IV Acuerdo Social en Defensa del Empleo entre el Gobierno y los interlocutores sociales. El acuerdo, recogido en el Real Decreto-ley 2/2021 de 26 de enero, consiste en una prórroga por un periodo de cuatro meses del sistema vigente de ERTE y de las medidas adicionales de protección para trabajadores y autónomos. Se mantienen, pues, las tres figuras de ERTE introducidas el pasado mes de septiembre – los ERTE por impedimento o limitaciones a la actividad y los ERTE dirigidos a los sectores “superprotegidos” y sus cadenas de valor – con sus exoneraciones correspondientes de entre el 70% y el 100% de las cuotas de la Seguridad Social. A finales de enero, estas nuevas figuras acogían a dos tercios del total de 739 mil personas en ERTE. El tercio restante se encuentra en un ERTE sin derecho a exoneraciones formalizado con anterioridad al RDL 30/2020 de septiembre.

La prórroga de los ERTE es una buena noticia. El sistema actual se adapta bien a las necesidades de las empresas, como reconocen todas las partes, y su financiación no plantea problemas por la disponibilidad de los fondos del SURE, el mecanismo comunitario para financiar los ERTE. Sin embargo, sigue habiendo un profundo desacuerdo en materia de despidos y, tras once meses de pandemia, los ERTE y las medidas de liquidez ya no son suficientes para garantizar la supervivencia de las empresas viables en los sectores más afectados. Para ello harán falta ayudas directas complementarias que permiten mejorar su solvencia. A continuación, nos centremos en estos dos puntos.

### *Flexibilizar las restricciones al despido*

El desacuerdo en materia de despidos se centró en el asunto de las penalizaciones por incumplimiento del compromiso de mantenimiento del empleo durante seis meses tras la reincorporación de los trabajadores afectados por un ERTE. Los representantes empresariales exigían penalizaciones proporcionales a los despidos realizados, pero el Gobierno se mantuvo firme en su criterio, formalizado en el mes de diciembre, que las empresas tienen que devolver la totalidad de las ayudas recibidas tras cualquier incumplimiento y no solo las que corresponden a los trabajadores despedidos durante los seis meses posteriores al fin del ERTE. De hecho, en un paso insólito, la ministra de Trabajo y Economía Social remitió a la patronal a la justicia como única vía posible para conseguir una posible rebaja de las penalizaciones.

Según las fuentes jurídicas consultadas, el asunto puede dar pie a distintos dictámenes judiciales. Si se interpretase la penalización como una sanción administrativa por el incumplimiento de las reglas, la exigencia de proporcionalidad tendría una sólida base jurídica – no se debe castigar por igual infracciones graves y leves. Por el contrario, en la interpretación del Gobierno el cumplimiento del compromiso es un requisito para el acceso a las ayudas y según esta interpretación la devolución de todas las ayudas podría estar justificada.

Sin embargo, con independencia de cual sea la interpretación jurídica que se adopte, conviene recordar que existen sólidos argumentos económicos a favor de la petición de las patronales. Como venimos insistiendo desde el verano pasado – véanse los informes del grupo de trabajo COVID<sup>5</sup> y anteriores boletines -, tanto la salvaguarda del empleo como la llamada “prohibición” de los despidos tenían su lógica al inicio de la pandemia, con ayudas generalizadas para un confinamiento que se pronosticaba de corta duración. Sin embargo, a estas alturas de la crisis muchas empresas sufren graves dificultades económicas por causas ajenas a su gestión que eran imprevisibles en marzo. En estas circunstancias, la amenaza de tener que devolver todas las ayudas solo consigue retrasar los necesarios ajustes de plantilla en las empresas con ERTE y en algunos casos podría poner en peligro su supervivencia. Además, la imposición de la misma penalización – la más alta en toda Europa - en los nuevos ERTE puede producir efectos contraproducentes. En vez de intentar salvar a toda su plantilla, la posible sanción puede llevar a las empresas a prescindir de parte de su personal incluso antes de solicitar el ERTE.

Una penalización proporcional evitaría los problemas anteriores. Por esta razón, volvemos a instar al Gobierno a que reconsidere su posición. Sin embargo, no basta con una rebaja de las penalizaciones. Argumentos similares deberían llevar al Gobierno a suprimir la cláusula que “prohíbe” los despidos. Los ERTE actuales son muy selectivos y solo cubren los costes salariales. En estas circunstancias, carece de sentido que se deniegue a las empresas la posibilidad de efectuar despidos por problemas relacionados con la crisis del COVID-19, incluso aunque esta haya provocado un considerable deterioro en su situación económica y los despidos puedan mejorar sus probabilidades de supervivencia. Además, la medida no solo encarece los despidos. Su ambigua redacción también genera un alto grado de inseguridad jurídica. La interpretación más común es que la medida solo cierra la vía de los despidos procedentes, pero ya existe una sentencia de un Tribunal Superior de Justicia (el del País Vasco) que ha declarado nulo un despido por la crisis de COVID-19 y la Ministra de Trabajo ha celebrado la sentencia dejando entrever que la intención de su ministerio era la nulidad de los despidos. Sea como fuere,

---

<sup>5</sup> Véase en particular el informe de la comisión de mercado laboral (Felgueroso, Jansen, Jimeno y otros, 2020) y el informe final del Grupo (de la Fuente y otros, 2020).

este asunto debería haberse aclarado hace tiempo y a estas alturas de la crisis la imposición de la nulidad de los despidos no solo sería contraproducente sino una limitación indebida de la libertad empresarial que podría derivar en el cierre de empresas. La decisión más sensata sería la supresión de la cláusula. En su defecto, si el Gobierno considera que la regulación vigente de las causas objetivos para el despido introducida por la reforma laboral de 2012 - tres cuatrimestres de deterioro en los resultados de la empresa - es demasiado laxa, entonces debería buscar, como mínimo, una fórmula que permita los despidos objetivos en empresas que acumulan pérdidas y clarificar hasta cuándo pretende mantener las restricciones para el resto de las empresas.

### *Ayudas directas*

Por último, en los últimos tiempos se han multiplicado las voces que piden ayudas directas a las empresas. Las ayudas pueden tomar varias formas, pero en el caso de las empresas en ERTE, una de las prioridades sería la introducción de ayudas complementarias que ayuden a cubrir una parte de sus costes fijos. Ayudas de este tipo son particularmente importante para las empresas que sufren limitaciones a su actividad y existen en muchos países europeos. El objetivo es salvar a las empresas viables en los sectores más afectados, que hasta ahora han tenido que asumir una parte considerable del coste asociado a las decisiones de las autoridades sanitarias. Volveremos sobre esta cuestión en más detalle en el apartado 6.4.

### **6.2. Los fondos europeos de recuperación y su gestión**

En el Consejo Europeo extraordinario celebrado del 17 al 21 de julio de 2020, los Estados miembros de la Unión Europea acordaron un nuevo marco financiero plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027, así como la financiación de un paquete de medidas extraordinarias de recuperación de las secuelas económicas y sociales ocasionadas por la pandemia de la COVID-19, articuladas a través del instrumento de recuperación *Next Generation EU* (NG-EU), de aplicación entre 2021 y 2026. Para España, este instrumento supondrá la llegada de unos 140.000 millones de euros, de los cuales, aproximadamente 72.000 millones serán transferencias a fondo perdido procedentes del presupuesto comunitario a recibir entre 2021 y 2023,<sup>6</sup> correspondiendo los 68.000 millones de euros restantes a préstamos que el Gobierno de España planea solicitar más adelante si lo considera necesario.

La regulación financiera básica del programa *Next Generation EU* se recoge en el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.<sup>7</sup> No obstante, están en fase de tramitación varios Reglamentos reguladores de los distintos fondos integrados en el programa NG-EU, estando prevista su aprobación en la primera mitad de este año. El más importante de ellos, el reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), acaba de ser aprobado por el Parlamento Europeo el pasado 10 de febrero.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Unos 59.000 millones procederían del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, MRR, y el resto del programa Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa, (REACT-EU).

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00023-00027.pdf>

<sup>8</sup> Véase <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210204IPR97105/luz-verde-a-los-672-500-millones-del-mecanismo-de-recuperacion-y-resiliencia>

La versión definitiva de la normativa sobre los fondos de recuperación europeos (PE, 2021) contiene pocas novedades en relación con las primeras propuestas, que en su día comentamos en el número 5 del presente boletín (Felgueroso y de la Fuente, 2020, pp. 19-21). En particular, en el texto final se incrementa la cuantía del adelanto que recibirán los estados miembros en concepto de prefinanciación de sus respectivos planes de recuperación una vez se aprueben estos, desde el 10 hasta el 13 por ciento de su dotación total, y se eleva del 30 al 37% el porcentaje mínimo del gasto que ha de dedicarse a objetivos climáticos. Por lo demás, se mantiene la dotación total de los Fondos y los criterios para su reparto, que otorgan un peso limitado al impacto diferencial de la crisis, y los mecanismos de aprobación y gobernanza originalmente previstos, precisándose un poco más algunos detalles.<sup>9</sup>

Para recibir financiación de este programa, los Estados miembros deberán elaborar *Planes de recuperación y resiliencia* para los próximos tres años (2021-23) detallando sus propuestas de inversión y de reformas. La Comisión evaluará estos planes en base a su coherencia con los objetivos citados y a su contribución esperable a resolver los problemas identificados en las recomendaciones específicas que se han hecho a los países miembros en años recientes en el marco del semestre europeo,<sup>10</sup> y sólo aportará financiación para aquellos que considere satisfactorios, asignando a cada uno de ellos la menor de las siguientes cantidades: el coste estimado de las actuaciones propuestas y la cantidad máxima prefijada para cada país en base a los criterios de asignación fijados en el reglamento (básicamente la población, el nivel de desempleo y la renta per cápita). Una vez en marcha los planes, el desembolso de las ayudas se condicionará al satisfactorio cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos, de acuerdo con un procedimiento de control que podría llegar a implicar al Consejo Europeo si algún país plantea dudas sobre la correcta ejecución de los planes.

---

<sup>9</sup> El texto aprobado por el Parlamento incluye como Anexo V (pp. 129-37) unas directrices para la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia. En ellas se fijan una serie de criterios de evaluación que en buena parte tienen que ver con la contribución esperada de los Planes a objetivos europeos y a la corrección de los problemas de cada país identificados en las recomendaciones específicas de los últimos semestres europeos. Cada plan recibirá una calificación de A a C por cada criterio y estas calificaciones determinarán si éste se considera aceptable o no.

La regla de decisión es imprecisa porque aunque sólo se consideran dos opciones (el plan cumple o no cumple satisfactoriamente), las condiciones establecidas para cada una de ellas no agotan las posibilidades. En particular, para el “aprobado” se exige una calificación de A en cuatro criterios esenciales, mientras que el suspenso se produciría si no se obtiene ninguna A en esos apartados. No se dice nada, sin embargo, sobre aquellos planes que puedan obtener una calificación de A en algunos apartados, pero no en todos. La cuestión es importante porque determina hasta qué punto el cumplimiento de los distintos criterios puede sustituirse entre sí. Así por ejemplo, si lo que se exige para la aprobación del plan es una A por todos los conceptos esenciales, el cumplimiento de las recomendaciones específicas se convierte en un requisito necesario para acceder a las ayudas, mientras que si basta con obtener una A, es suficiente con cumplir holgadamente con cualquiera de los otros conceptos valorados.

<sup>10</sup> Para las recomendaciones específicas de 2019 y 2020 véase

<https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-es>

<https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-es>

En el caso español, las recomendaciones de 2020 se centran en la respuesta a la pandemia, pero remiten a las de 2019 en relación con cuestiones estructurales que aún se consideran muy pertinentes y que seguirán siendo objeto de seguimiento por parte de las instituciones europeas. Entre estos temas estaba la necesidad de limitar el crecimiento del gasto y garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y de la deuda pública, así como la mejora de la efectividad de los servicios públicos de empleo y de los resultados educativos.

De forma anticipada, desde la Comisión Europea se alentó a los países a que presentasen borradores de sus planes antes del 15 de octubre de 2020, a la vez que se les instaba a entablar lo antes posible “un amplio diálogo político que incluya a todas las partes interesadas pertinentes para preparar sus planes de recuperación y resiliencia, y se les anima[ba] a interactuar con el Grupo de Trabajo para la Recuperación y la DG ECFIN para debatir sus proyectos de planes”. De acuerdo con este calendario, el Gobierno español presentó el 7 de octubre de 2020 el denominado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - España Puede* (en adelante, PRTR o el Plan), concebido como “la hoja de ruta para la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la creación de empleo, para la reconstrucción económica sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID, y para responder a los retos de la próxima década”.<sup>11</sup>

### ***Medidas nacionales para agilizar la gestión de los fondos de recuperación***

De cara a la ejecución del PRTR, y buscando facilitar una rápida y eficaz absorción de los recursos recibidos del Mecanismo Europeo de Recuperación, el Gobierno consideró necesario dotarse de una serie de herramientas para la mejorar la gestión del Plan y facilitar la necesaria colaboración entre los sectores público y privado. Tras la difusión de varios borradores, el pasado 31 de diciembre se publicó finalmente el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 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 (RDL36, BOE, 2020t).

Como expondremos más adelante, se trata de un nombre algo pretencioso que hace referencia a la modernización de las AAPP cuando en la práctica se concentra, casi en exclusiva, en medidas para acelerar la gestión de los fondos procedentes de la Unión Europea. Por otra parte, la necesidad de estas medidas resulta poco discutible dados los problemas procedimentales que tradicionalmente caracterizan a nuestra gestión pública, especialmente en materia de contratación y ejecución presupuestaria.

El decreto también define la estructura de gobernanza que gestionará las ayudas europeas recibidas del Mecanismo de Recuperación (arts. 14 a 22), que coincide en lo esencial con la anunciada en el primer documento sobre el Plan de Recuperación (PdG, 2020b y c). La principal diferencia es que la Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (CRTR), que estará en su cúspide, estará integrada por el Presidente del Gobierno, que la presidirá, y todos los ministros, en vez de sólo los que dirigen los departamentos más implicados en el Plan, e incluirá también a algunos secretarios de estado y otros altos cargos que dirigen unidades consideradas clave en la gestión y seguimiento del plan. Por lo demás, la CRTR contará con el apoyo de un Comité Técnico que le dará soporte técnico y legal, una unidad de seguimiento en Presidencia del Gobierno y la recientemente creada Secretaría General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda (hasta ahora con rango de dirección general), que será la autoridad responsable frente a las instituciones europeas, lo que incluye el seguimiento del cumplimiento de los hitos y objetivos del Plan, así como la presentación de los necesarios informes y solicitudes de pago. Asimismo, el decreto permite a los ministerios establecer foros o consejos consultivos en los que podrán participar representantes del sector privado, crea un foro específico en el que participarán los sindicatos y las organizaciones empresariales y reactiva la Conferencia Sectorial de Fondos Europeos como mecanismo

---

<sup>11</sup> [https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan\\_de\\_recuperacion.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/ficheros/plan_de_recuperacion.pdf)

de coordinación con las comunidades autónomas y posiblemente las entidades locales. Las funciones de control se asignan, de acuerdo con su especialidad competencial, a la IGAE (art. 21). En relación con la transparencia de la gestión, se establece la obligación de informar trimestralmente del progreso del Plan ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales (art. 22).

El grueso del texto contiene medidas que buscan flexibilizar y agilizar la gestión de los proyectos financiados con fondos europeos. En materia de gestión presupuestaria, la norma aprobada permite reasignar los créditos ligados al MRR entre ministerios y programas (arts. 37 y 38), así como incorporar los remanentes no utilizados de los mismos a los créditos del ejercicio siguiente (art. 42), facilita la adopción de compromisos multianuales de gasto (art. 41), permite la fijación de una fecha específica de cierre del ejercicio (art. 43) y aumenta hasta el 50% el límite máximo de los pagos anticipados ligados a convenios y a encargos (art. 40). Por otra parte, para actos sujetos a la función interventora, se simplifica y agiliza el régimen de control previo del gasto ligado al MRR, limitándose a la comprobación de los “requisitos básicos” con la documentación estrictamente necesaria para ello y otorgando prioridad a tales expedientes, que deberán ser resueltos por el órgano de control en el plazo máximo de cinco días hábiles (art. 45).

En la misma línea de agilización de la gestión, la norma establece la tramitación por vía de urgencia de los procedimientos administrativos, las disposiciones y los contratos vinculados a la ejecución de los fondos europeos (arts. 47 a 50), lo que reduce a la mitad el grueso de los plazos establecidos, a la vez que elimina algunos trámites. Se agiliza también la tramitación de los convenios financiados con fondos europeos y de las subvenciones ligadas a los mismos (arts. 59 y 60), eliminándose la necesidad de autorización por el consejo de ministros y algunos informes. La disposición final segunda (DF2ª) generaliza esta agilización, extendiendo las medidas indicadas a la tramitación de todos los convenios con la AGE y sus organismos dependientes, y no sólo a los ligados al plan de recuperación. Para ello, esta disposición modifica la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, estableciendo un plazo máximo para los informes preceptivos y la autorización del Ministerio de Hacienda y permitiendo continuar la tramitación si este plazo se supera sin haberse cumplido ambos requisitos.

El decreto busca agilizar también los procedimientos de evaluación ambiental. Con este fin, el art. 66 exige de tales evaluaciones a aquellos proyectos de modernización y mejora de instalaciones ya existentes financiados por el MRR, siempre que no amplíen su superficie construida y cumplan ciertos otros requisitos. En la misma línea, la disposición final tercera modifica la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, recortando significativamente los plazos establecidos para la elaboración de los informes de impacto y para las consultas públicas.

Una omisión, a nuestro juicio muy relevante, del decreto tiene que ver con la evaluación de los proyectos. Si bien en el punto 2g del art. 3 se incluye dentro de los principios de buena gestión la evaluación, seguimiento y reprogramación para el cumplimiento de objetivos, en el resto del texto legal no se concreta en absoluto si se piensa evaluar los proyectos financiados con fondos europeos o cómo se llevaría a cabo tal evaluación. Esta falta de concreción en relación con la evaluación afecta, igualmente, a otros principios de buena gestión que también se enuncian en la norma pero no se desarrollan, como la racionalización y eficiencia en el uso de recursos y medios (art. 3.2.e) y el control eficaz del gasto público, la responsabilidad de la gestión y la rendición de cuentas (art. 3.2.i).

El PRTR considera la colaboración público-privada (CPP) un “principio director indispensable para aumentar la capacidad de inversión de los proyectos tractores y

movilizar empresas y agentes sociales, llegando al conjunto del tejido productivo.” Este importante papel de la CPP ha merecido una atención destacada en el RDL36, en el que se introducen algunos instrumentos nuevos, entre los que destacan los llamados Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTEs) regulados en los arts. 8 a 11 del decreto. El art. 8 dispone que el Consejo de Ministros podrá declarar como PERTEs aquellos proyectos de carácter estratégico y con gran capacidad de arrastre que se puedan considerar esenciales para el Plan. Se admite que estos puedan consistir tanto en un proyecto único, con sus objetivos y modalidades de ejecución claramente definidos, como en un grupo de proyectos insertados en una estructura, plan de trabajo o programa comunes que compartan el mismo objetivo y tengan un enfoque sistémico coherente. En el art. 9 se crea también un registro de entidades interesadas en los PERTE en el que se inscribirán todas las entidades vinculadas a estos proyectos. Debemos advertir que en el RDL36 no se indica qué consecuencias tendrá la calificación de un proyecto como PERTE o la inclusión de una entidad en el registro correspondiente, ni los requisitos exigidos para tal inclusión. Únicamente se contempla en el art. 11 que la inscripción en el registro podrá considerarse un requisito necesario para ser beneficiario de ayudas cuando así se contemple en las bases reguladoras o en la convocatoria.

En el Capítulo VII del decreto se contemplan otros instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del PRTR. Así, en el art. 68 se establece que podrán concederse subvenciones del Plan a las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas sin personalidad. Por su parte, en el art. 68 se reconoce la posibilidad de que la Comisión del PRTR autorice, previo informe favorable del Comité Técnico, la creación de consorcios para la ejecución del Plan. Finalmente, el art. 69 contempla que las sociedades de economía mixta en las que concurra mayoritariamente capital público con capital privado pueden resultar adjudicatarias de contratos de concesión vinculados a proyectos del PRTR, con condiciones respecto de la selección del socio privado.

Además de flexibilizar la gestión y crear ciertos instrumentos para la colaboración público-privada, el Gobierno ha intentado en el decreto eliminar otros cuellos de botella y obstáculos que pueden dificultar la puesta en marcha de los proyectos del Plan al desincentivar la participación de los inversores privados. Así, en el art. 56 se eleva la tasa de rentabilidad que ha de utilizarse en el cálculo de la duración de las concesiones ligadas a estos proyectos, que pasa a calcularse a partir del rendimiento medio en el mercado de la deuda del Estado a 30 años incrementado en un diferencial de hasta 300 puntos básicos (frente a la referencia previa del rendimiento de la deuda a 10 años con un diferencial máximo de 200 puntos). Sin embargo, el decreto sigue sin permitir que se repercutan los posibles incrementos de costes de mano de obra, lo que podría seguir dificultando la participación privada.

Como apuntábamos al principio de este apartado, uno de los objetivos expresados en la exposición de motivos del RDL36 es la introducción de medidas de ámbito general con el fin de “conseguir una Administración Pública que cuente con instrumentos del siglo XXI para poder cumplir sus funciones de un modo eficaz, estratégico y basado en el cumplimiento de objetivos para el mejor servicio público a los ciudadanos.” Llama la atención la desproporción entre un propósito tan ambicioso como este y el contenido real del decreto que en el ámbito de la gestión pública se limita fundamentalmente a la enunciación de una serie de principios de gestión (art. 3) y de directrices de gestión (art. 4), de coordinación administrativa (art. 5) y de procesos y procedimientos (art. 6), aplicables generalmente a los proyectos del PRTR, aunque no solo.

Entre estas medidas instrumentales de gestión pública cabe destacar que el art. 23 del RDL36 permite la creación de unidades administrativas de carácter provisional para la

gestión del Plan de Recuperación, que podrán nutrirse de funcionarios asignados temporalmente a las mismas, posiblemente a tiempo parcial, o de personal laboral temporal. Asimismo, la disposición adicional segunda (DA2) permite aumentar la retribución del personal adscrito a esas unidades a través de productividades y gratificaciones extraordinarias en función de su desempeño, aunque sin concretar la forma en la que se medirá este.

A nuestro juicio, el Título I del decreto está lejos de suponer un avance significativo en la necesaria reforma de la gestión pública, y contiene sólo disposiciones vacías de contenido que no van más allá del enunciado voluntarista de buenos propósitos o de indicaciones que encajarían mejor en directrices internas de gestión que en una norma con rango de ley. No se establecen, sin embargo, esquemas definidos de incentivos o mecanismos operativos de supervisión, lo que equivale a confiar el éxito de la reforma a los efectos mágicos de su publicación en el BOE.<sup>12</sup>

No obstante, en la exposición de motivos del decreto se reconoce que agilizar y flexibilizar la gestión pública requiere cambios en el marco organizativo en el que se desarrolla esta. En esta línea, el RDL36 hace referencia a la figura de las agencias estatales, considerando que se trata de una “fórmula organizativa dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, que cuenta con mecanismos de control de eficacia, y que promueve una cultura de responsabilización por resultados. Un modelo que cuenta con un enfoque organizativo y funcional y con una filosofía subyacente de gestión dirigida al cumplimiento de objetivos que previamente hayan sido fijados de forma concreta y evaluable.” Sin embargo, el decreto no incorpora ningún contenido al respecto, limitándose a mencionar la reintroducción de esta figura en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

En concreto, la reintroducción de la figura de las agencias estatales se recoge en la DF17<sup>a</sup> de la ley de presupuestos, que las incorpora como entidades integrantes del sector público estatal en el art. 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y en la DF34<sup>a</sup>, que modifica el artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, incorporándolas como entidades de sector público institucional estatal. Además, la DF34<sup>a</sup> de la ley de PGE introduce en la Ley 40/2015 otras dos modificaciones relevantes para la gestión del PRTR: en su art. 86, para considerar a las entidades integrantes del sector público institucional -organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales, sociedades mercantiles estatales o fundaciones- como “medios propios y servicios técnicos de los poderes adjudicadores y del resto de entes y sociedades que no tengan la consideración de poder adjudicador”, lo que supone poder considerar a estas entidades públicas como una alternativa preferible a la contratación externa para disponer del servicio o suministro, bien por razones de eficiencia, seguridad o urgencia; y en su art. 87, para permitir el cambio por real decreto de la figura jurídica de las entidades integrantes del sector público institucional estatal (organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias estatales, autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones públicas, fondos sin personalidad jurídica y universidades no

---

<sup>12</sup> En apoyo de esta valoración, sirvan de muestra el art 7.1 del decreto, en el que se dispone que “Los gestores de convenios administrativos harán uso de los recursos disponibles para que la tramitación de los mismos se efectúe en un periodo de tiempo que permita el cumplimiento eficaz de los fines perseguidos con su formalización bajo los principios de agilización y simplificación administrativa”; o el art. 27.2, en el que se establece que “... la persona titular de la Subsecretaría del departamento ministerial ... adoptará las acciones necesarias para movilizar y redistribuir los recursos necesarios en orden a agilizar la gestión y absorción de los fondos europeos ligados a la ejecución del Plan ...”.

transferidas), con las correspondientes implicaciones sobre el régimen aplicable de control, gestión presupuestaria y personal, aunque la transformación que se lleve a cabo suponga la modificación de su ley de creación (salvo en el caso de las agencias estatales).

En resumen, cabe concluir que, en su conjunto, el Real Decreto-ley 36/2020 incorpora una serie de medidas que facilitarán la gestión de las ayudas europeas del *Next Generation EU*, en tanto que eliminan o reducen algunos de los obstáculos burocráticos que tanto abundan en la normativa que regula nuestra gestión presupuestaria y de contratación. Lo que el decreto ciertamente no hace, pese a anunciarlo en su título y exposición de motivos, es abordar la necesaria modernización de nuestra gestión administrativa -- lo que por otra parte ha sido seguramente lo más prudente dado que tan ambicioso objetivo exigiría una mayor reflexión previa y un proceso de elaboración más pausado y pactado que el del presente decreto.

### **6.3. El marco temporal europeo de ayudas de estado**

El art. 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe en principio las ayudas de los estados a las empresas para evitar que puedan distorsionar la competencia y el funcionamiento del mercado único, pero también establece una serie de posibles excepciones a esta regla entre las que están las ayudas para compensar los daños causados por catástrofes naturales y las que puedan considerarse necesarias para hacer frente a fuertes perturbaciones que afecten a la economía de los estados miembros.

#### **Cuadro 6.1: Principales ayudas de estado permitidas bajo el marco temporal**

---

- *Ayudas de cuantía limitada* a empresas con problemas de liquidez. Hay un límite general de 1,8 millones de euros por empresa (y límites específicos de 225 mil y 270 mil euros para los sectores agrícola y pesquero).<sup>13</sup> Las ayudas pueden ser subvenciones directas, beneficios fiscales o instrumentos reembolsables, incluyendo préstamos, garantías e inyecciones de capital o instrumentos híbridos.

Las ayudas reembolsables otorgadas por otros conceptos recogidos en el marco, incluyendo préstamos y garantías públicos, pueden convertirse en subvenciones directas no retornables con los límites indicados para las ayudas de cuantía limitada.

- Ayudas en forma de *préstamos* garantizados o con tipos de interés subvencionados, posiblemente canalizados a través de entidades financieras privadas. La cuantía del préstamo no podrá exceder el doble de la masa salarial de la empresa en 2019 o un 25% de sus ingresos totales en el mismo año, el porcentaje de garantía no podrá superar el 90% del principal del préstamo y el tipo de interés no podrá ser inferior a un tipo de referencia que varía con el tiempo y con el tamaño de la empresa.

- Aplazamientos de tributos y contribuciones sociales.

- ERTes y esquemas similares de subvenciones a los costes salariales de las empresas para evitar despidos, así como ayudas similares para autónomos. La ayuda puede cubrir hasta el 80% del salario bruto.

---

---

<sup>13</sup> A esto hay que añadir ayudas *de minimis* (pequeñas ayudas que los estados miembros no tienen obligación de reportar a la Comisión) por un importe de hasta 200.000 euros por empresa durante un período de tres años (que se reducen a 25.000 y 30.000 euros para las empresas agrícolas y pesqueras).

## Cuadro 6.1: continuación

- 
- Medidas de *recapitalización* para evitar el cierre de empresas viables que se enfrentan a dificultades financieras debido al Covid-19 cuando no se encuentre otra solución alternativa. La ayuda ha de ser la mínima necesaria para asegurar la continuidad de la empresa y no podrá exceder la cuantía requerida para devolver el capital de la empresa al nivel existente el 31 de diciembre de 2019. Se impondrán condiciones estrictas sobre distintos aspectos de la operación, incluyendo la remuneración al Estado y los plazos para su salida del capital.
  - Ayudas para financiar *costes fijos no cubiertos* por ingresos netos de costes variables. Para empresas con caídas de ingresos de al menos el 30% con respecto al mismo periodo de 2019. La cuantía de la ayuda puede llegar al 70% de los costes relevantes, y hasta el 90% en el caso de micro-empresas y pequeñas empresas, con un límite máximo de 10 millones de euros por empresa.
- 

- Fuente: EC (2021).

Acogiéndose fundamentalmente a estas excepciones, la UE ha relajado su normativa sobre ayudas de estado para dar más instrumentos a los estados miembros con los que tratar de preservar el tejido empresarial ante la crisis del coronavirus. Con este objetivo, se promulgó el pasado marzo un marco temporal de ayudas de estado, al que ya se ha hecho referencia en boletines anteriores, que se ha modificado y prorrogado varias veces desde entonces. La última modificación se produjo a finales de enero de 2021.<sup>14</sup> En ella, se prolonga la vigencia del marco temporal hasta el 31 de diciembre de 2021, se aumenta el límite máximo de ciertas ayudas y se permite a los estados miembros convertir créditos y otras ayudas reembolsables en ayudas directas no retornables. El Cuadro 6.1 resume las principales ayudas de estado permitidas por el marco temporal tras su última modificación.

### 6.4. *¿Ayudas directas a las empresas? Sí, pero no necesariamente a fondo perdido*

La crisis económica generada por la pandemia está teniendo un impacto muy negativo sobre la situación financiera de las empresas. Las fuertes caídas de la actividad y los resultados están generando problemas de liquidez y de solvencia que podrían poner en riesgo la supervivencia de muchas empresas y negocios, especialmente en el caso de las Pymes y autónomos de los sectores más afectados por la crisis, como los de turismo y hostelería, ocio y cultura y vehículos de motor.<sup>15</sup> En el caso español, un reciente estudio del Banco de España (Blanco et al, 2020) apunta a que, pese a las importantes ayudas que se han puesto en marcha, hasta un 40% de las empresas españolas necesitará llevar a cabo en los próximos meses al menos una reestructuración de los plazos de su deuda para poder seguir haciendo frente a los intereses. Más de un tercio de este grupo tendría, además, problemas de solvencia. En torno a la mitad de estas empresas podrían ser viables con inyecciones de capital vía ayudas, quitas u otros mecanismos, pero la otra mitad sería incapaz de sufragar sus costes operativos de una forma continuada con los ingresos esperados a largo plazo y debería por tanto liquidarse. A estas cifras habría que añadir porcentajes al menos similares y seguramente más elevados de negocios no societarios, hasta alcanzar una fracción muy importante de nuestro tejido empresarial que necesitaría

---

<sup>14</sup> Véase

<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip21261/IP21261EN.pdf>

El texto consolidado del marco temporal tras la última modificación está disponible en EC (2021).

<sup>15</sup> Véase por ejemplo Demmou et al (2020).

algún tipo de inyección de capital o reestructuración de deuda para sobrevivir o tendría que entrar en un proceso de liquidación.

En los próximos meses, por tanto, nos enfrentamos al complicado reto de diseñar una política económica que permita minimizar la pérdida de tejido empresarial viable sin obstaculizar excesivamente la necesaria reasignación de recursos hacia las empresas y sectores con mejores perspectivas y lo haga al menor coste posible para el contribuyente. Aunque conviene no perder de vista otras consideraciones, por el momento parece claro que el objetivo prioritario ha de ser el primero. La pandemia amenaza con llevarse por delante a un número elevado de empresas viables a largo plazo que, si sobreviven, volverán a dar beneficios cuando se recupere una cierta normalidad. El cierre innecesario de esas empresas generaría costes elevados: aunque sus activos, incluyendo el capital humano, terminen finalmente en otras manos que reempresen la actividad más adelante, o inicien otra distinta, esto llevará su tiempo, con la consiguiente pérdida de empleo y producción, y parte de su capital intangible desaparecerá por el camino (relaciones con clientes y proveedores, *know how* específico acumulado, equipos de trabajo bien conjuntados...). Una complicación importante es que, puesto que son muchas las empresas en dificultades, los mecanismos habituales para solucionar sus problemas de financiación, desde los juzgados mercantiles a los mercados de capitales y activos empresariales, podrían tener problemas de capacidad para absorber el *shock* y existe, además, el peligro de una espiral creciente de cierres, con efecto dominó sobre proveedores, clientes y acreedores, que podría amenazar la continuidad de la cadena de pagos.

Para hacer frente a esta difícil situación, los gobiernos de los países avanzados han adoptado una serie de medidas entre las que destacan i) los esquemas subvencionados de mantenimiento del empleo – los ERTes en nuestro caso--, ii) la concesión de créditos con garantía pública y otras medidas de apoyo a la liquidez, incluyendo aplazamientos de impuestos y cotizaciones sociales y moratorias forzosas en créditos privados, y iii) las subvenciones directas a las empresas. Las medidas adoptadas por el Gobierno español en este ámbito son similares a las que se han tomado en el resto de Europa, excepto en el caso de las ayudas directas. La mayor parte de los países europeos (y anglosajones) ofrecen ayudas no reembolsables a las empresas y negocios que más están sufriendo con la crisis, incluyendo los afectados por restricciones administrativas y sanitarias, los que sufren pérdidas de ingresos por encima de un umbral determinado y/o los que operan en determinados sectores especialmente afectados.<sup>16</sup> Estas ayudas se ligan con frecuencia al volumen de costes fijos de las empresas, posiblemente utilizando estimaciones de valores típicos por sector y tamaño de empresa en vez de observaciones directas. En nuestro país, sin embargo, lo más parecido que existe a estas ayudas son las prestaciones extraordinarias por cese de actividad, que vienen a ser una especie de paro para trabajadores autónomos más que una ayuda para cubrir parte de los costes fijos de la actividad.

Ante el alargamiento de la crisis, con el consiguiente agravamiento de los problemas de solvencia de las empresas, el Gobierno español debería considerar la posibilidad de establecer ayudas directas para ayudar a cubrir sus costes fijos a los sectores más afectados por cierres o restricciones administrativas y a los que están sufriendo pérdidas muy elevadas y persistentes de ingresos como resultado de la pandemia.

---

<sup>16</sup> Véase por ejemplo Mayer Brown (2020), Bankia (2020) y Tetlow y Dalton (2020).

Es importante, sin embargo, buscar fórmulas para reducir el coste esperado de tales actuaciones para el erario público y para minimizar el peso muerto ligado a la concesión de ayudas a empresas inviables o que no las necesitan. Una forma de reducir costes consiste en ofrecer ayudas al menos parcialmente recuperables a través de mecanismos híbridos de financiación con un componente de capital, como pueden ser los créditos participativos o la deuda tributaria de carácter contingente, instrumentos ambos que permiten condicionar la recuperación de las ayudas a la vuelta a beneficios de las empresas afectadas y reducen los incentivos para solicitarlas de aquellos que no las necesitan, especialmente si su solicitud implica algún tipo de recargo. Otra opción interesante es la posibilidad, autorizada explícitamente en la última modificación del marco temporal de ayudas de estado, de convertir garantías públicas en ayudas no retornables o en alguno de los instrumentos híbridos ya mencionados. Una ventaja de esta opción es que los beneficiarios de los créditos con garantía del ICO han superado recientemente un proceso de *screening* que en principio debería haber permitido excluir a aquellos con problemas financieros previos a la crisis y a los que han entrado en ella en peores condiciones.

## **7. El mercado de trabajo: un análisis detallado**

En esta sección del Boletín de Seguimiento actualizamos nuestro análisis del mercado de trabajo con los resultados de la última EPA de 2020 y los de afiliación y paro registrado del mes de enero. Nos centramos en cuatro aspectos: infrautilización del trabajo, el análisis de los flujos, el paro de larga duración y la dinámica de los ERTE.

### **7.1. Indicadores de infrautilización del trabajo por CCAA**

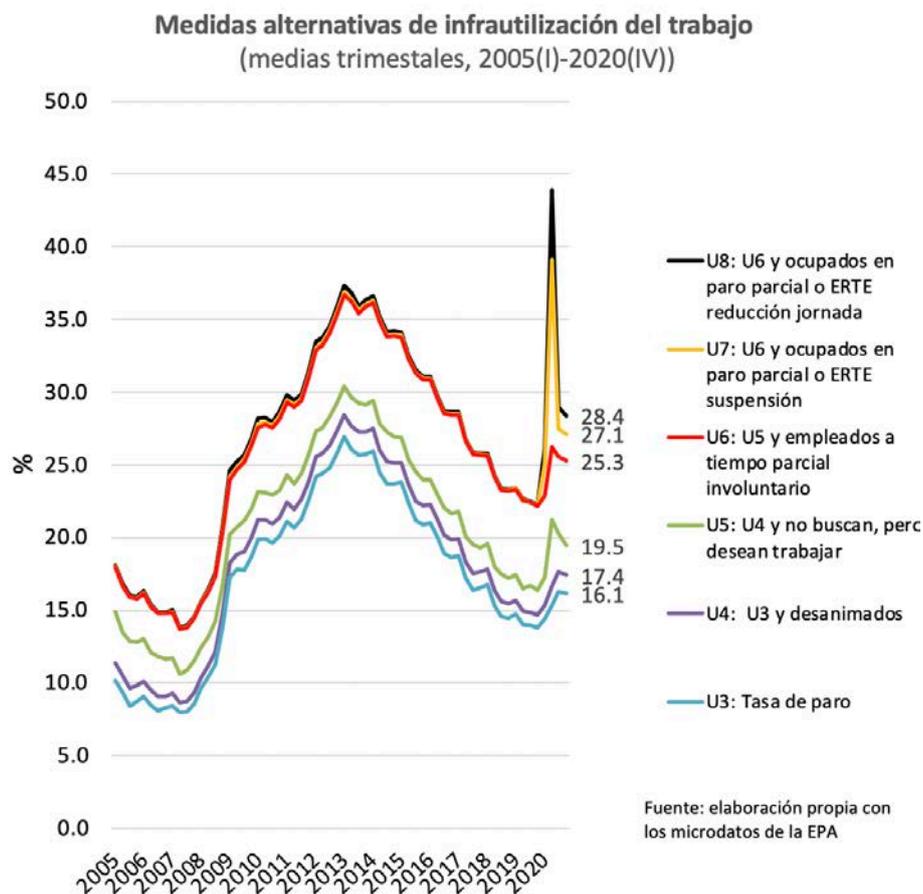
En el Gráfico 7.1, se muestran la evolución hasta el cuarto trimestre de 2020 de los seis indicadores de infrautilización del trabajo que hemos introducido en boletines anteriores. Partimos de la tasa de paro (U3) a la que vamos añadiendo sucesivamente las personas que no han buscado empleo activamente por causas económicas (desanimados y trabajadores en ERTE no considerados como empleados, U4), el resto de personas consideradas inactivas menores de 74 años que desean trabajar y están disponibles (U5), las personas subempleadas o trabajadores a tiempo parcial que no han encontrado un empleo a tiempo completo y no están pluriempleados (U6), las personas en ERTE o paro técnico que no han trabajado menos horas de las habituales (reducción de jornada, U7) y los que han trabajado (en suspensión de contrato, U8).<sup>17</sup>

Como se puede observar, en el T2 del 2020, U8 llegó a alcanzar el 43,9% de las personas potencialmente activas (que desean y están disponible para trabajar). En el T3 del 2020, este indicador recayó hasta el 29,0%, y ya en el último trimestre del año, se situó en 28,4%. Son 6.1 pp más que en el mismo trimestre del año anterior. En un año, se pasó de 5,3 millones de personas en situación de infrautilización laboral a 6,8 millones, es decir, se produjo un aumento de 1,5 millones de personas en esta situación (un 28,3%).

---

<sup>17</sup> Los cuatro primeros indicadores, U3-U6, se basan en la [metodología del Bureau of Labor Statistics](#) de EEUU, y los dos últimos, U7-U8, se añaden aquí para tener en cuenta las personas cubiertas por los ERTE. Los valores de estos indicadores difieren ligeramente de los reportados en versiones anteriores debido a que hemos añadido la condición de que en U5 las personas subempleadas no esté pluriempleadas (en el cuarto trimestre de 2020, esta condición supone una reducción de 0.3 pp en U5).

**Gráfico 7.1: Indicadores de infrautilización del trabajo (2005.1-2020.3)**



En el Cuadro 7.1 se reportan los indicadores de infrautilización del trabajo por género e intervalo de edad para los cuartos trimestres de 2019 y 2020. El Cuadro 7.2 presenta U3, U6 y U8 por CCAA. El aumento en estos indicadores se ha producido para todos los colectivos, variando entre 7,6 pp. para los varones menores de 35 años y 16,6% pp entre las mujeres de 45 a 54 años. El indicador U8 ha llegado a alcanzar el 61,6% entre las mujeres y el 48,9% entre los varones jóvenes (16-24 años). Las CCAA que experimentaron un mayor crecimiento del indicador U8 fueron Baleares (+19,2 pp. en U8) y Canarias (+13,1 pp) seguidas de Cataluña (+8,9 pp) y la Comunidad de Madrid (+7,3 pp).

**Cuadro 7.1: Indicadores de infrautilización del trabajo por género y edad  
(2019T4 y 2020T4)**

		<b>Hombres</b>					
		<b><u>16-24</u></b>	<b><u>25-34</u></b>	<b><u>35-44</u></b>	<b><u>45-54</u></b>	<b><u>55-64</u></b>	
<b>2019.4</b>	<b>U3</b>	29.3	15.3	9.2	9.6	11.8	
	<b>U4</b>	29.8	15.5	9.4	9.9	13.4	
	<b>U5</b>	34.1	16.9	10.2	10.6	14.3	
	<b>U6</b>	41.3	22.1	12.7	12.8	15.7	
	<b>U7</b>	41.3	22.2	12.7	12.9	15.8	
	<b>U8</b>	41.3	22.2	12.8	13.0	15.9	
	<b>2020.4</b>	<b><u>16-24</u></b>	<b><u>16-24</u></b>	<b><u>25-34</u></b>	<b><u>35-44</u></b>	<b><u>45-54</u></b>	<b><u>55-64</u></b>
		<b>U3</b>	32.1	17.5	13.4	13.8	14.0
<b>U4</b>		32.6	17.8	13.7	15.0	18.2	
<b>U5</b>		37.3	19.6	15.6	17.3	20.3	
<b>U6</b>		48.9	29.7	23.2	26.5	27.7	
<b>U7</b>		48.9	29.7	23.2	26.6	27.7	
<b>U8</b>		48.9	29.8	23.3	26.6	27.8	
		<b>Mujeres</b>					
		<b><u>16-24</u></b>	<b><u>25-34</u></b>	<b><u>35-44</u></b>	<b><u>45-54</u></b>	<b><u>55-64</u></b>	
<b>2019.4</b>	<b>U3</b>	38.9	18.7	11.1	10.4	11.9	
	<b>U4</b>	40.1	19.3	11.6	11.0	13.9	
	<b>U5</b>	45.3	21.1	12.6	11.7	15.4	
	<b>U6</b>	53.3	26.5	15.0	13.6	17.1	
	<b>U7</b>	54.4	28.3	16.9	15.6	19.1	
	<b>U8</b>	54.9	29.2	18.1	17.1	20.7	
	<b>2020.4</b>	<b><u>16-24</u></b>	<b><u>16-24</u></b>	<b><u>25-34</u></b>	<b><u>35-44</u></b>	<b><u>45-54</u></b>	<b><u>55-64</u></b>
		<b>U3</b>	41.6	21.6	16.5	15.6	14.4
<b>U4</b>		42.8	22.4	17.5	17.4	18.5	
<b>U5</b>		48.3	24.2	19.5	19.9	20.9	
<b>U6</b>		60.1	35.1	26.9	28.7	28.7	
<b>U7</b>		61.5	36.7	28.7	30.6	30.6	
<b>U8</b>		61.6	37.9	30.1	32.2	31.7	

- Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la EPA (INE)

**Cuadro 7.2: Indicadores de infrautilización del trabajo por CCAA  
(2019T4 y 2020T4)**

	U3		U6		U8	
	2019T4	2020T4	2019T4	2020T4	2019T4	2020T4
Andalucía	20.8	22.7	31.5	34.3	31.7	36.3
Aragón	9.9	12.5	16.6	19.6	16.7	22.3
Asturias	13.2	13.5	21.6	23.9	21.9	27.4
Baleares	9.9	17.3	17.7	28.5	17.9	37.1
Canarias	18.8	25.2	27.7	34.6	27.7	40.8
Cantabria	11.2	11.8	20.2	19.3	20.4	21.7
Castilla y León	11.2	11.6	19.8	21.4	19.9	24.2
Castilla La Mancha	16.6	17.4	25.3	25.9	25.5	27.6
Cataluña	10.5	13.9	16.5	21.0	16.6	25.5
C. Valenciana	14.1	16.4	22.8	25.6	23.0	27.6
Extremadura	23.5	21.4	34.4	31.8	34.7	33.2
Galicia	11.8	11.7	20.3	20.6	20.5	23.6
C. de Madrid	10.0	13.5	17.1	21.7	17.1	24.4
Murcia	16.1	15.4	23.2	24.9	23.4	27.0
Navarra	9.0	11.6	17.7	18.7	17.9	22.2
País Vasco	9.1	10.0	18.5	19.8	18.6	22.7
La Rioja	9.9	10.4	18.4	16.9	18.7	19.5
Ceuta	27.6	26.7	36.8	34.7	36.8	34.7
Melilla	26.8	23.9	34.3	31.8	34.3	32.3
<b>Media nacional</b>	<b>13.8</b>	<b>16.1</b>	<b>22.1</b>	<b>25.3</b>	<b>22.3</b>	<b>28.4</b>

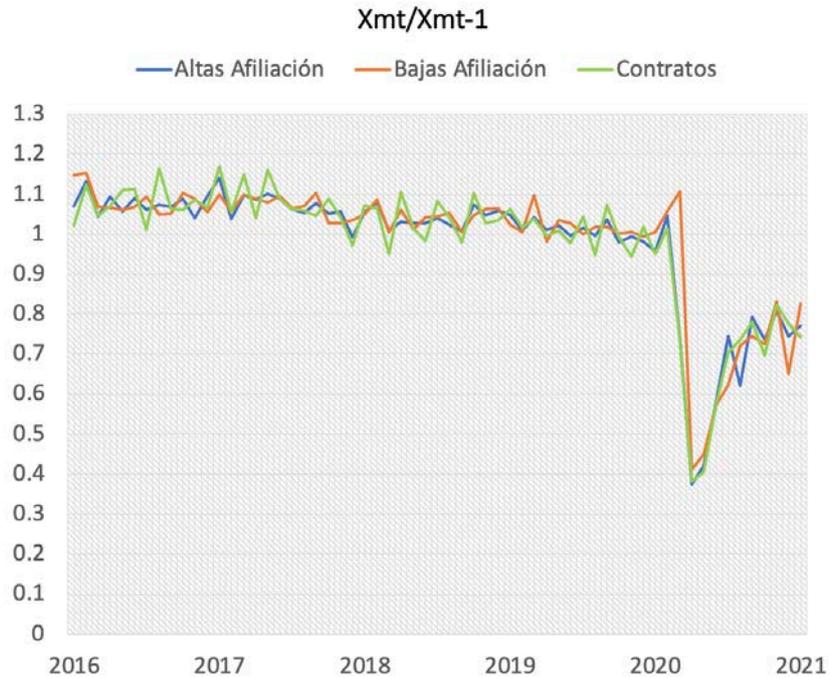
### *7.2. Análisis de los flujos del mercado de trabajo*

El análisis de los indicadores dinámicos del mercado de trabajo ayuda a entender las variaciones netas del empleo y del paro desde el inicio de la pandemia. En el Gráfico 7.2 mostramos la evolución interanual de las altas y bajas de afiliación mensuales, y de la contratación, en comparación con las registradas en el año anterior. Después de los mínimos alcanzados en marzo y abril, y la recuperación entre mayo y julio, esta progresión se ha frenado. Desde julio de 2020 hasta enero de 2021, el número medio de altas en la afiliación se situó en el 74,6% de las registradas en el mismo período de 2019, y el de bajas en el 73,2%. Lo mismo ocurrió con el número total de contratos registrados que se situó también en el 75,1%.

Un fenómeno similar se produjo con las bajas del paro que llegaron incluso a alcanzar valores similares a los del 2019 en julio, recayendo luego para situarse en promedio en el 83,5% hasta enero de 2021. El número de altas del paro, por su parte convergió con el de 2019 en junio y recayó en julio-octubre, alcanzado en promedio el 81,1% del registrado en el mismo período del año 2019.

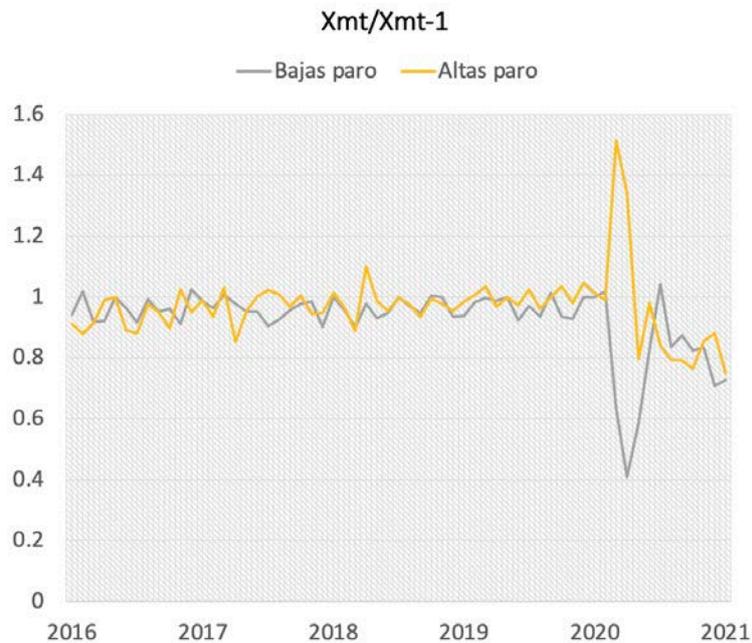
La alteración de las altas y bajas tanto en afiliación como en el paro registrado han provocado un efecto ilusorio de recuperación con mejores variaciones netas mensuales que en años anteriores. Ello se debió en gran parte a que la contratación, esencialmente la temporal, que no se produjo en el primer semestre, ha generado un menor número de bajas en el otoño-invierno.

**Gráfico 7.3: Evolución de las altas y bajas mensuales de afiliación y de los contratos mensuales: relación con los valores registrados en el mismo mes del año anterior (enero 2016-enero 2021)**



- Fuente: MISSMI

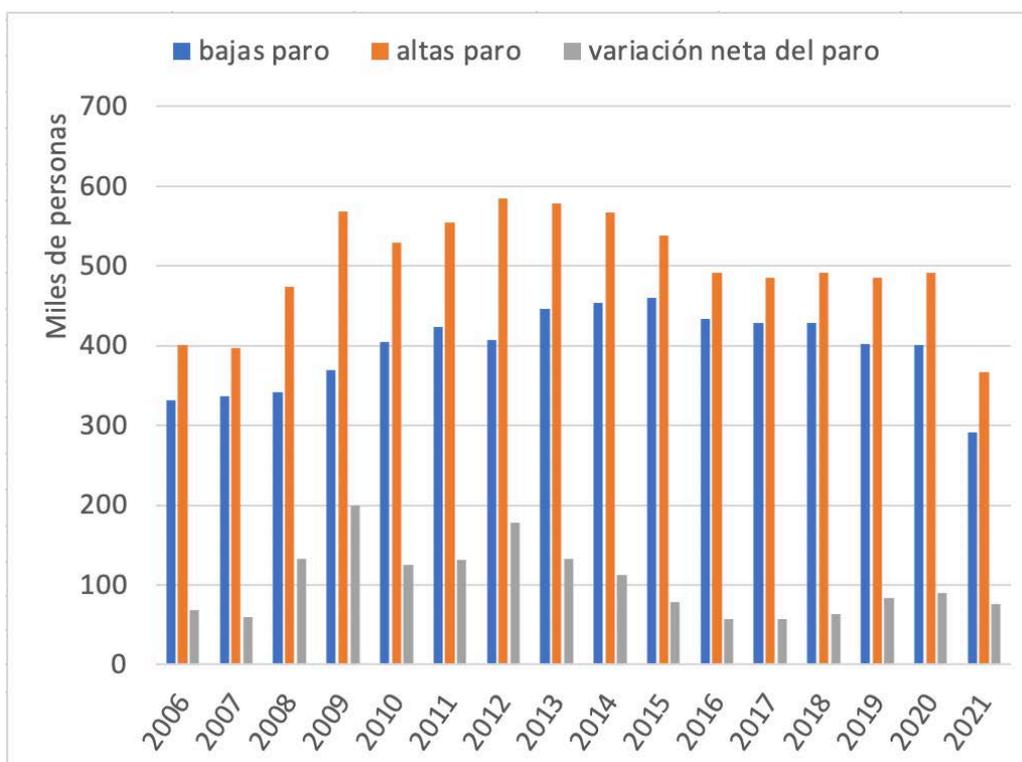
**Gráfico 7.4: Evolución de las altas y bajas del paro registrado entre últimos días de mes: relación con los valores registrados en el mismo mes del año anterior (enero 2016-enero 2021)**



- Fuente: SEPE

De hecho, como se puede ver en el Gráfico 7.5, el aumento del paro en el mes de enero en algo más de 76 mil personas se produjo con los niveles de bajas y altas del paro más bajos de los últimos 15 años, un hecho que se ha ido reproduciendo mes a mes desde el mes de octubre.

**Gráfico 7.5: Evolución de las altas y bajas de parados entre últimos días de los meses de diciembre y enero (2006-2021)**



- Fuente: SEPE

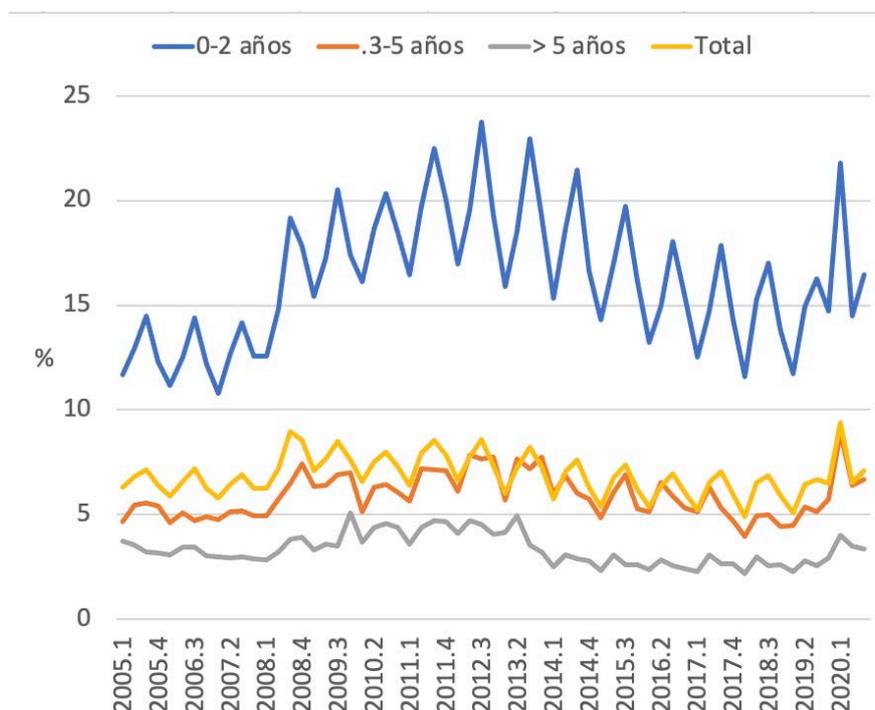
En definitiva, los indicadores dinámicos muestran que, al igual que durante la segunda parte del 2020, nuestro mercado de trabajo siguió funcionando a medio gas el inicio del 2021, con un volumen de flujos inferior al 80% del registrado en años anteriores.

La EPA también refleja esta caída en el volumen de flujos inter-trimestrales. Uno de los indicadores dinámicos con mayor interés entre los que se puede obtener con esta fuente de datos son las transiciones de los autónomos desde situaciones de empleo al no empleo, siendo este un indicador aproximado de las tasas de destrucción de empresas (o, lo contrario, de las tasas de supervivencia de las empresas). Si en el año 2019 se produjeron 231 mil transiciones de este tipo, en el año 2020 se produjo un aumento de 38 mil transiciones, llegando a 269 mil.

En el Gráfico 7.6 se muestran las tasas de transición según la antigüedad en la empresa de las personas auto-empleadas (empleadores y trabajadores independientes). Como se puede ver, en el segundo trimestre de 2020 se produjo un aumento de estas tasas llegando a valores similares a los máximos alcanzados durante la Gran Recesión, que se produjeron entre los años 2011 y 2013, doblando los registrados en años anteriores al 2020. Las autónomos más afectados fueron aquellos con recién creación de su empresa (de 2 años o menos), mientras que las que tuvieron mayores tasas de supervivencia fueron las que tenían al menos 5 años de antigüedad. Las tasas de destrucción se mantuvieron muy por

encima de los valores de años anteriores en el tercer y cuarto trimestre de 2020, por encima del 15% para los autónomos con menor antigüedad de empresa.

**Gráfico 7.6: Evolución de las tasas de salida del empleo de los trabajadores auto-empleados por antigüedad de la empresa (2005T2-2021T1)**



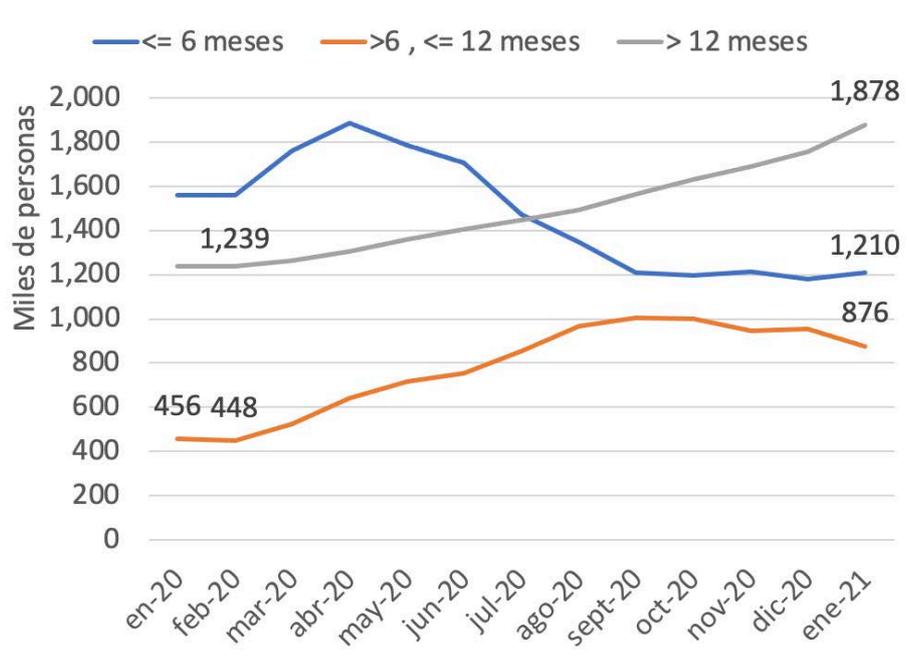
### 7.3. Análisis del paro de larga duración con los datos del SEPE y la EPA

La caída de las contrataciones y, en consecuencia, de las tasas de salida del paro ha provocado un aumento importante en el número de parados de larga duración.

Los datos del paro registrado en enero de 2021 muestran una aceleración de este fenómeno, con un aumento de cerca de 125 mil demandantes parados cuya duración de la demanda era superior al año, el doble que los aumentos mensuales registrados en los meses de septiembre a diciembre, y 11 veces el aumento registrado en enero de 2020. De esta forma, el número de personas que se encuentran en esta situación escaló hasta cerca de 1,9 millones a finales de enero de 2021, 641 mil personas más que en enero de 2020 (un aumento del 51.8%).

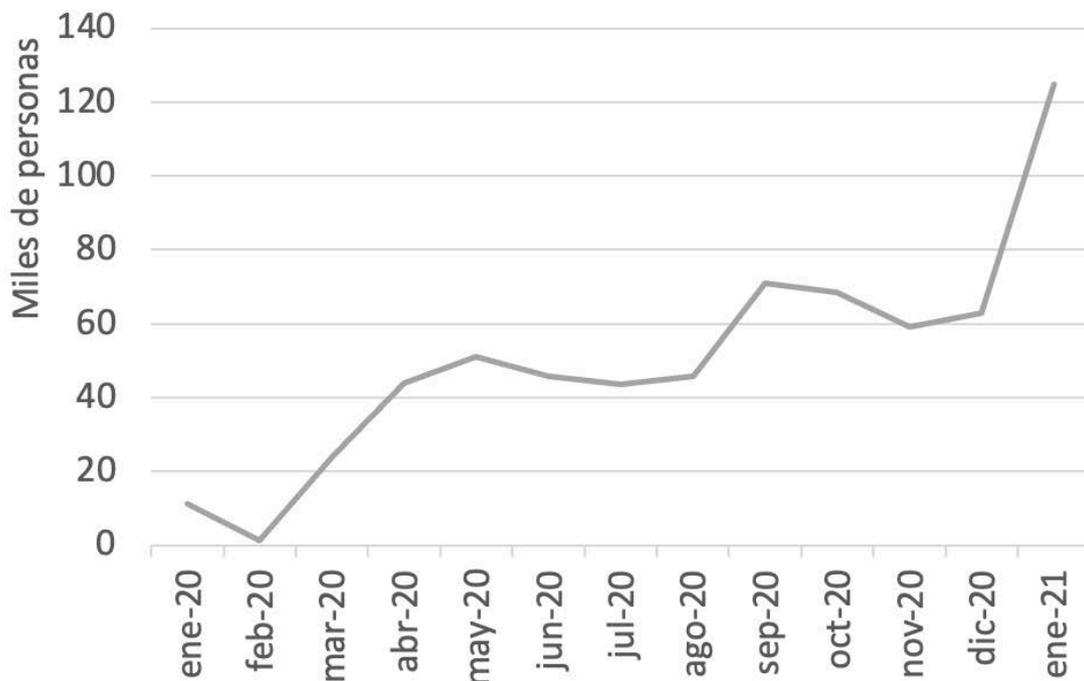
El 61,8% de este incremento del paro de larga duración fue femenino y el 39% de los nuevos parados de larga duración tiene 50 o más años.

**Gráfico 7.7: Demandantes parados según duración de la demanda**



- Fuente: SEPE

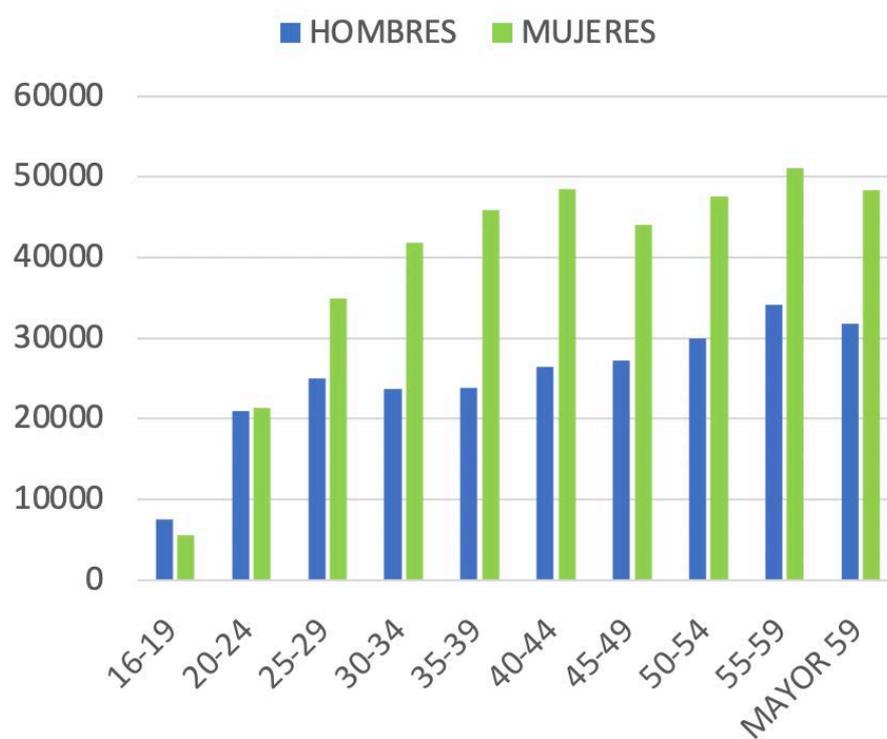
**Gráfico 7.8: Crecimiento mensual del número de parados registrados con demandas de larga duración (enero 2020- enero 2021)**



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

- Fuente: SEPE

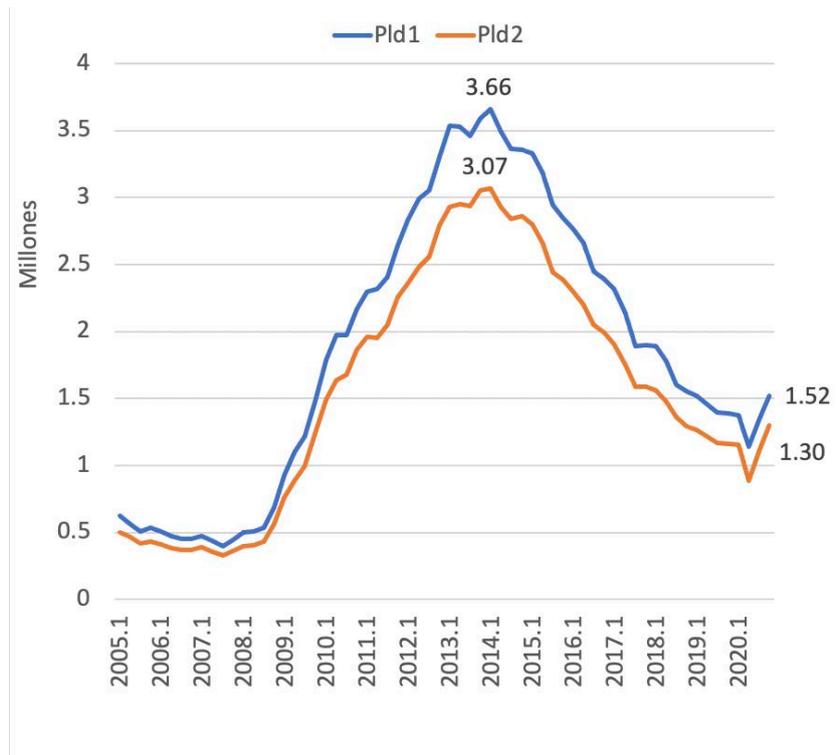
**Gráfico 7.9: Aumento del paro de larga duración desde febrero 2020 hasta enero 2021, por género y edad**



- Fuente: SEPE

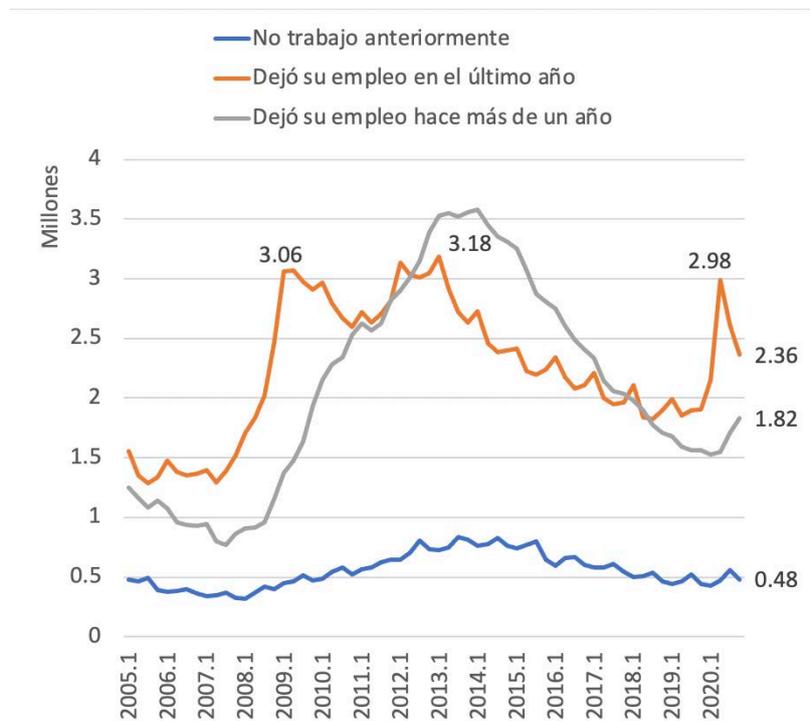
Los indicadores de paro de larga duración que se obtienen de la EPA muestran un aumento más moderado que los indicadores del SEPE. Los datos de la EPA permiten restringir este colectivo de parados en función de la duración de la búsqueda de empleo (Pld1) y, adicionalmente, del tiempo transcurrido desde la finalización del último empleo para los desempleados con experiencia laboral (Pld2). Ambos indicadores habrían aumentado en unas 134 mil personas entre los cuartos trimestres de 2019 y 2020. De la misma forma que la duración de una demanda de empleo en el SEPE puede no verse afectada por trabajos episódicos, la EPA no considera como desempleado aquellas personas que se hayan desanimado y otras personas que deseen trabajar pero no estén buscando activamente empleo. De hecho, si quitamos esta restricción, e incluimos a estas personas entre los activos potenciales, las discrepancias entre los datos SEPE y EPA se reducen sustancialmente (Gráfico 7.11). De esta forma, el número de personas que deseen trabajar, estén disponibles y hayan dejado su último empleo hace más de 1 año alcanza los 1,82 millones.

**Gráfico 7.10: Evolución de los indicadores de paro larga duración según la EPA**



- Fuente: elaboración propia con los microdatos de la EPA

**Gráfico 7.11: Evolución de número de personas que desean y están disponibles para trabajar según experiencia laboral y tiempo transcurrido desde el último empleo**



- Fuente: elaboración propia con los microdatos de la EPA

#### 7.4. Dinámica de los ERTE

La EPA de flujos permite hacer un análisis dinámico de las transiciones desde situaciones de empleo efectivo a situaciones de ERTE y vice versa. Este ejercicio se presenta en los cuadros 7.3 y 7.4. Como se puede observar en el Cuadro 7.3, entre el primero y el segundo trimestre de 2020 sólo un 65,6% de los asalariados del sector privado se mantuvo en su situación de empleo efectivo: un 18% pasó a suspensión de contrato y el 4,9% a reducción de jornada. El resto transitó al desempleo o a una situación de inactividad (11,6%). Entre el segundo y el tercer trimestre, se produjo un aumento sustancial del mantenimiento del trabajo efectivo hasta el 92,4% que se redujo de nuevo en 2,8 pp en la última parte del año, aumentando tanto las transiciones hacia los ERTE como a situaciones de paro e inactividad.

**Cuadro 7.3. Transiciones trimestrales desde situaciones de ocupados efectivos (asalariados del sector privado, EPA de flujos, 2020)**

	T1-T2	T2-T3	T3-T4
Empleo efectivo	65.6	92.4	89.6
Desempleo	5.6	3.5	4.5
Inactivo, desea trabajar	2.6	0.8	0.9
Suspensión contrato	18.0	0.4	1.4
Reducción de jornada	4.9	0.7	1.0
Inactivo no desea	3.4	2.1	2.6

**Cuadro 7.4. Transiciones trimestrales desde situaciones de ocupados en ERTE o paro parcial (asalariados del sector privado, EPA de flujos, 2020)**

Transiciones hacia	Suspensión de contrato en T-1			Reducción de jornada en T1		
	T2	T3	T4	T2	T3	T4
Empleo efectivo en la misma empresa	58.7	66.4	31.0	68.9	80.8	60.7
Empleo efectivo en una empresa diferente	1.9	1.9	2.4	1.4	0.8	2.4
Desempleo	7.4	5.5	9.8	9.1	2.6	3.0
Inactivo que desea y está disponible para trabajar	3.2	3.3	5.7	2.2	0.9	0.7
Continua en suspensión de contrato	15.3	11.8	29.3	5.2	0.8	6.0
Continua en reducción de jornada	7.2	4.6	5.0	9.2	13.0	25.4
Inactivo, no desea trabajar o no está disponible	6.3	6.4	16.8	3.9	1.1	1.8

- Fuente: Elaboración propia con los microdatos de la EPA de flujos (INE)

Las tasas de salida de los ERTES de suspensión de contrato y el retorno al empleo efectivo en las mismas empresas se redujo a la mitad entre el tercer y cuarto trimestre, pasando del 66,4% al 31%, aumentando las transiciones a otras empresas (del 1,9% al 2,4%), las permanencias en situación de suspensión de contrato (del 11,8% al 29,3%) y las salidas al paro o inactividad (del 15,2% al 32,7%). Las transiciones desde situaciones de ERTE con reducción de jornada experimentaron una evolución similar: una reducción del

retorno a situación de empleo efectivo de cerca de 20 pp, debido en su mayor parte al aumento de las permanencias en situación de ERTE de reducción de jornada (del 13 al 25.4%), y también al paso a ERTE de suspensión de contrato (del 0.8 al 6%).

## 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 pasarían 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 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>18</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).

- 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

---

<sup>18</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].”

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 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).

- *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 impositivas 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>19</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

---

<sup>19</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.

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>20</sup> Finalmente (RDL15, p. 2478) se introduce la posibilidad de supeditar el pago de ciertas deudas tributarias a la obtención de financiación a través de la línea de avales establecida en el art. 29 del RDL8 (RDL15, art. 12).<sup>21</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>22</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>23</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.

- *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

---

<sup>20</sup> Esto se reitera en el art. 10 del RDL35 y se extiende también al año 2021.

<sup>21</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>22</sup> <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200703.aspx#empleo>

<sup>23</sup> Véase sección sobre “avales” en <https://www.boe.es/boe/dias/2020/07/29/>

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).

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).

### **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 facilita 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>24</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 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.

---

<sup>24</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>

- *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 librá 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>25</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>25</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\_feb21.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. Hasta el momento, estas estimaciones se obtenían utilizando el procedimiento descrito en de la Fuente (2020b). En este número 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.

## 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/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-1130](https://www.boe.es/diario_boe/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>

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/TFinformalconsolidatedversionasamended28january2021en.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-9-2021-0038\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0038_ES.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>

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., 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>