

Fedea Policy Papers - 2020/19

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* (versión completa)

Ángel de la Fuente (coordinador), Anna Balletbó, José Luis Bonet, José E. Boscá, Santiago Carbó, José Ignacio Conde-Ruiz, Ginés de Rus, Juan del Alcázar, José Ramón Díez, Rafael Doménech, Florentino Felgueroso, Enric Fernández, María Fernández, Javier Ferri, José Ignacio García Pérez, Marcel Jansen, Juan Francisco Jimeno, Alejandra Kindelán, Julio López Laborda, José María Marín Viguera, Clara Eugenia Núñez, Jorge Onrubia, Luis Puch, Juan Pablo Riesgo, Diego Rodríguez, Sofía Rodríguez, Javier Santillán, Jorge Sicilia, Eva Valle, Javier Vega de Seoane y Xavier Vives

Septiembre de 2020

fedea

*Este documento es fruto del trabajo del conjunto de una comisión de redacción que incluye entre otros a los coordinadores de las comisiones temáticas del GTMC. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de las conclusiones y/o propuestas del informe.

Agradecemos los comentarios y sugerencias de Alicia Coronil Jonsson, Francisco Alcalá, Luis González-Calbet, Antón Costas y Francisco Uría.

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

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
(versión completa)
Septiembre de 2020

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC), coordinador
Anna Balletbó (ArcMed Hotels y Renfe)
José Luis Bonet (Cámara de España)
José E. Boscá (U. de Valencia y FEDEA)
Santiago Carbó (Cunef y Funcas)
José Ignacio Conde-Ruiz (FEDEA y UCM)
Ginés de Rus (ULPGC y FEDEA)
Juan del Alcázar (Banco Santander)
José Ramón Díez (Bankia)
Rafael Doménech (BBVA Research y U. de Valencia)
Florentino Felgueroso (FEDEA)
Enric Fernández (Caixabank)
María Fernández (ex CNMC)
Javier Ferri (U. de Valencia y FEDEA)
José Ignacio García Pérez (UNIA y FEDEA)
Marcel Jansen (UAM y FEDEA)
Juan Francisco Jimeno (U. de Alcalá, CEPR e IZA)
Alejandra Kindelán (Banco Santander)
Julio López Laborda (U. de Zaragoza y FEDEA)
José María Marín Vigueras (U. Carlos III de Madrid)
Clara Eugenia Núñez (UNED)
Jorge Onrubia (UCM y FEDEA)
Luis Puch (UCM)
Juan Pablo Riesgo (EY)
Diego Rodríguez (UCM y FEDEA)
Sofía Rodríguez (Banco Sabadell)
Javier Santillán (Economista)
Jorge Sicilia (BBVA Research)
Eva Valle (QED Economics)
Javier Vega de Seoane (DKV Seguros)
Xavier Vives (IESE)

* Este documento es fruto del trabajo del conjunto de una comisión de redacción que incluye entre otros a los coordinadores de las comisiones temáticas del GTMC. Aunque se ha buscado el consenso siempre que ha sido posible, sus miembros no comparten necesariamente todas y cada una de las conclusiones y/o propuestas del informe.

Agradecemos los comentarios y sugerencias de Alicia Coronil Jonsson, Francisco Alcalá, Luis González-Calbet, Antón Costas y Francisco Uría.

Resumen

Este documento es el informe final del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 (GTMC). En él se defiende la necesidad de alcanzar un amplio pacto político y social en torno a una estrategia para salir lo antes posible de la crisis y sentar las bases para hacer frente a los complicados retos económicos y sociales a los que nos enfrentamos a medio y largo plazo.

En cuanto al contenido de la estrategia, el informe avanza una propuesta sobre sus elementos esenciales, distinguiendo entre el corto y el largo plazo. En estos momentos, la principal tarea que tenemos que abordar de forma inmediata, además de controlar los rebrotes de la pandemia, consiste en adaptar las medidas de protección a empresas, trabajadores y hogares tomadas en los primeros momentos de la crisis con el fin de impulsar la reactivación de la actividad económica y evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades con mejores perspectivas de futuro. Parte del reto consistirá en adaptar las medidas de carácter general, como los ERTes o los préstamos con garantías públicas, a las necesidades de los distintos sectores y en acertar con las medidas específicas de apoyo a sectores de gran peso en nuestra economía y considerable valor estratégico, como el turismo y la automoción, a los que no podemos renunciar.

A largo plazo, el objetivo fundamental de nuestra política económica ha de ser un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible. Hemos de dar prioridad a todas aquellas actuaciones y reformas que contribuyan a aumentar el crecimiento potencial de la economía española y a reducir su tasa de desempleo estructural porque esto redundará no sólo en una mejora del nivel de vida medio de la población y una menor desigualdad sino también en un aumento de los ingresos tributarios que ayudará a financiar las elevadas necesidades de gasto ligadas a la lucha contra la enfermedad y sus secuelas y nos permitirá ofrecer unos mejores servicios públicos y prestaciones sociales sin elevar la presión fiscal. Para alcanzar estos objetivos contamos con dos instrumentos fundamentales: la política de inversión, entendida en sentido amplio para incluir la acumulación de activos intangibles, especialmente el capital humano, y las reformas estructurales encaminadas a mejorar el funcionamiento de ciertos mercados clave o de distintos elementos o herramientas del sector público. En relación con este segundo instrumento, la crisis puede ser una oportunidad que no deberíamos desaprovechar para abordar reformas en profundidad que serían bastante más difíciles de implementar en tiempos normales.

El informe deja abiertas algunas cuestiones que han de ser objeto de una negociación política apoyada en análisis más cuidadosos de costes, beneficios y posibilidades presupuestarias. Una de ellas es hasta qué punto deberíamos endeudarnos ahora con el fin de disponer de más recursos para combatir la pandemia y sus efectos económicos y sociales. Otra es cómo asignar estos recursos entre distintas medidas y prioridades--entre programas de sustitución de rentas y protección social, mecanismos horizontales de apoyo al tejido productivo y ayudas específicas a determinados sectores. Y la tercera tiene que ver con la composición de la cesta de medidas tributarias y actuaciones de contención y racionalización del gasto que será necesaria para pagar la inevitable factura de la crisis.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	3
Capítulo 1: INTRODUCCIÓN. LA CRISIS DEL COVID, SUS EFECTOS ECONÓMICOS Y EL CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL	
1. Introducción	10
2. La pandemia de Covid y su evolución	11
3. El impacto económico inicial del coronavirus en España	16
4. La situación presupuestaria y financiera	23
5. La respuesta de la Unión Europea	24
6. La situación internacional	27
Capítulo 2: POLÍTICAS HORIZONTALES CONTRA LA CRISIS ¿QUÉ SE HA HECHO Y QUÉ HABRÍA QUE HACER DE AQUÍ EN ADELANTE?	
1. Introducción	32
2. ¿Qué ha fallado en la gestión de la pandemia y cómo evitar que vuelva a suceder?	33
3. El sistema educativo ante la pandemia	35
4. Medidas de flexibilidad laboral y sustitución de rentas del trabajo	37
5. Ayudas a empresas	43
6. Ayudas a colectivos vulnerables	47
7. Política macroeconómica y presupuestaria	48
8. Medidas tributarias de carácter transitorio	51
9. Medidas de apoyo a las CCAA	53
Capítulo 3: INCIDENCIA Y POLÍTICAS SECTORIALES	
1. Introducción	55
2. El impacto sectorial de la crisis	55
3. Turismo, hostelería y comercio	63
4. Automoción	65
5. Construcción	66
6. Algunas medidas en curso	67
Capítulo 4: PENSANDO EN EL LARGO PLAZO	
1. Introducción	68
2. Prioridades de inversión	69
3. Educación, formación e investigación	72
4. Políticas contra la pobreza y la exclusión social: el Ingreso Mínimo Vital	77
5. Un sistema fiscal más eficiente y justo	80
6. La regulación del mercado de trabajo	82
7. El sistema de pensiones	84
8. Una administración más eficiente	85
9. Una mayor responsabilidad fiscal autonómica	86
Capítulo 5: CONCLUSIÓN: POR UN PACTO POLÍTICO Y SOCIAL EN TORNO A UNA ESTRATEGIA DE REACTIVACIÓN Y CRECIMIENTO INCLUSIVOS	88
Anexo 1: Principales medidas económicas y sociales para paliar los efectos de la crisis	91
Anexo 2: Listado de integrantes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19	104
Referencias	107

RESUMEN EJECUTIVO

Al igual que muchos otros países, España está atravesando una situación muy complicada como resultado de la pandemia de Covid-19. El virus ha causado una emergencia sanitaria de primer orden que ha estado a punto de colapsar nuestro sistema de salud y ha obligado a cerrar los centros educativos y a tomar severas medidas de confinamiento que han generado serias disrupciones en la vida cotidiana y en la actividad económica. Aunque la fase más aguda de la crisis parece haberse superado y las tasas de contagio se han reducido muy significativamente con el confinamiento, la situación no está en absoluto controlada, como demuestran los preocupantes rebrotes de las últimas semanas, y no lo estará definitivamente mientras no se disponga de vacunas o tratamientos con garantías para el grueso de la población, para lo que todavía faltan algunos meses.

Las consecuencias económicas de la crisis sanitaria están siendo dramáticas y están poniendo a prueba las redes de protección social. La mayor parte de los países están ya inmersos en la peor recesión en muchas décadas, con caídas de dos dígitos de la producción y el empleo sólo comparables a las registradas en tiempos de guerra. La caída de la actividad se traduce a su vez en un rápido deterioro de las cuentas públicas, pues los ingresos tributarios caen con fuerza en un momento en el que resulta necesario incrementar el gasto para combatir la pandemia y sus secuelas económicas y sociales. La situación está generando enormes déficits públicos que pueden llegar a ser difíciles de financiar para algunos estados.

La intensidad de estos problemas varía mucho entre países en función de su estructura sectorial, de su situación fiscal de partida y del grado de severidad de las medidas de restricción adoptadas. Las actividades más afectadas por la crisis sanitaria son aquellas que exigen movilidad o contacto presencial y generan aglomeraciones, como el turismo, la hostelería, el comercio minorista o los espectáculos. Dado el elevado peso de estas actividades en nuestra economía, España se encuentra entre los países más afectados económicamente por la pandemia. A esto hay que añadir que entramos en ella con un reducido margen de maniobra fiscal debido a nuestro elevado *stock* de deuda pública (en torno al 100% del PIB) y a un persistente déficit presupuestario que no hemos sido capaces de reducir a niveles razonables durante el período de recuperación tras la última crisis.

La magnitud de la crisis es tal que no basta con pequeños retoques de las políticas habituales para hacerle frente. Necesitamos una estrategia global que utilice todas las palancas disponibles para conseguir tres objetivos fundamentales: i) proteger a hogares y empresas, manteniendo un nivel adecuado de protección social y preservando en la medida de lo posible el tejido productivo, ii) impulsar la reactivación de la actividad productiva y facilitar la necesaria reasignación de recursos hacia los sectores con mejores perspectivas y iii) sentar las bases para un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo.

Es muy importante que el núcleo de la estrategia económica del país a medio plazo cuente con el respaldo de un acuerdo político y social lo más amplio posible. Este acuerdo debería incluir un pacto presupuestario para varios ejercicios en el que se concreten las prioridades de gasto y el reparto de los costes de la crisis vía tributos y medidas de racionalización del gasto no esencial. No se trata de intentar dar una respuesta definitiva a cuestiones tan centrales en el juego político como el nivel deseable de gasto e ingresos públicos, su composición detallada o el grado de

redistribución de la renta que queremos tener, pero sí de alcanzar acuerdos sobre las grandes líneas de lo que queremos hacer en este ámbito en los próximos años tras un *shock* especialmente duro que exigirá sacrificios a todas las partes. En ausencia de un amplio acuerdo en esta línea, es previsible un aumento de la contestación social y de la crispación política que podría hacer el país muy difícil de gobernar y dificultar la salida de la crisis.

¿Qué estrategia? i) Actuaciones a corto plazo

En el presente informe se esbozan los elementos esenciales de una estrategia de salida de la crisis. Además de controlar los rebrotes de la infección, la principal tarea que tenemos que abordar de forma inmediata consiste en adaptar las medidas de protección a empresas, trabajadores y hogares tomadas en los primeros momentos de la pandemia con el fin de impulsar la reactivación de la actividad económica y evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades y empresas con mejores perspectivas de futuro. Parte del reto consistirá en adaptar las medidas de carácter general, como los ERTes o los préstamos con garantías públicas, a las necesidades de los distintos sectores y en acertar con las medidas específicas de apoyo a sectores de gran peso en nuestra economía y considerable valor estratégico a los que no podemos renunciar, como el turismo y la automoción, para que puedan reconvertirse y ser competitivos en el futuro.

Las principales cuestiones que es necesario abordar a corto plazo son las siguientes:

- En relación con la gestión sanitaria, es imprescindible *reforzar la capacidad del sistema para hacer frente a los rebrotes y a una segunda ola de la epidemia* que podría haber comenzado ya. En este sentido, es necesario aumentar los recursos dedicados al diagnóstico de posibles casos y al rastreo de sus contactos, así como establecer una reserva estratégica de material sanitario, mejorar la coordinación entre atención primaria y las urgencias hospitalarias, ampliar las instalaciones disponibles para cuarentenas y confinamientos y preparar planes por si fuera necesario volver a incrementar la capacidad hospitalaria de forma rápida.
- Necesitamos establecer una *estrategia clara de retirada gradual de los ERTes* adaptada a las circunstancias sectoriales que facilite la supervivencia de las empresas viables a largo plazo, incentive la reanudación de la actividad productiva y facilite la movilidad entre empresas y sectores, así como la formación de los trabajadores afectados. Seguramente será necesaria una nueva prórroga de los ERTes por fuerza mayor más allá de septiembre, pero ésta debería tener carácter selectivo, restringiéndose a los sectores que se enfrentan a los plazos más largos de recuperación o a fuertes restricciones a su actividad por motivos sanitarios y a las zonas que puedan verse afectadas por rebrotes importantes. La prórroga debería ir acompañada de una normativa clara que permita la máxima flexibilidad posible en relación con la desafectación y reafectación de trabajadores y facilite la conversión de estos expedientes en ERTes ordinarios, así como de una reducción gradual de las ayudas extraordinarias, incluyendo las exoneraciones de cuotas y la reposición de las prestaciones por desempleo. También deberían introducirse requisitos e incentivos para la formación y la cualificación profesional de los trabajadores afectados y debería permitirse la compatibilidad – parcial y limitada en el tiempo – de las prestaciones con la aceptación de otro empleo o el inicio de una actividad por cuenta propia.
- El plan de retirada gradual de los ERTes debería complementarse con una serie de medidas adicionales de carácter laboral que facilitarían la reasignación de recursos y

darían una salida razonable a las empresas cuya situación económica haga inviable la reincorporación de toda su plantilla. Entre tales medidas han de estar el refuerzo de las políticas activas y los servicios públicos de empleo para mejorar su eficacia mediante la utilización de herramientas como los sistemas de perfilado estadístico que permitan dar un tratamiento personalizado a cada demandante. Otras medidas necesarias son la derogación de la prohibición de despedir por causas objetivas ligadas al Covid y la revisión de la exigencia de mantenimiento del empleo por seis meses tras la reincorporación desde un ERTE.

- *Revisar la regulación de los préstamos con garantía pública y de los procesos de reestructuración y liquidación* ligados a los mismos para evitar la desaparición de empresas viables y facilitar una liquidación ordenada y rápida de las que no lo sean. Puede ser necesaria una mayor flexibilidad en plazos de amortización y carencia o la introducción de quitas u otras ayudas a posteriori, especialmente en los sectores más afectados. Hay que simplificar los procedimientos concursales y de reestructuración, estableciendo reglas claras que generen los incentivos correctos para todas las partes, evitando en particular que las entidades se vean empujadas a ejecutar la garantía del ICO de forma prematura ante el miedo a perderla en caso de reestructuración. Una medida que facilitaría la operativa sería la consolidación de las deudas con todas las administraciones (Seguridad Social, Hacienda y garantías del ICO) en una masa única negociable como parte del proceso de reestructuración, con un único representante (que podría ser la entidad financiera por delegación) y la renuncia general a los privilegios habituales de las administraciones públicas en este tipo de procedimientos. Para facilitar la gestión de los procesos de reestructuración de empresas viables, podría ser útil también la creación de un vehículo especial de tenencia de créditos participativos y capital que de entrada a agentes con experiencia en la gestión empresarial.
- Han de reconsiderarse también las *medidas de emergencia para la protección de colectivos vulnerables* adoptadas durante la crisis. Muchas de ellas buscaban evitar que las familias más vulnerables pudieran perder sus viviendas o que se les cortasen los suministros básicos, lo que tiene sentido durante una situación de emergencia pero no soluciona los problemas de base. Una vez superada la emergencia y establecido el Ingreso Mínimo Vital, convendría reconsiderar el modelo actual de ayudas específicas financiadas en ocasiones por determinadas empresas o sectores, subsumiéndolo en un único sistema global de protección de los hogares más vulnerables que debería financiarse con fondos públicos y en el que quizás no tenga sentido mantener asignaciones específicas para consumos determinados.
- En materia de protección social, el foco a corto plazo debería desplazarse hacia el *refuerzo de las políticas activas de empleo y del sistema escolar*. La mejora de la efectividad de los servicios públicos de empleo es una herramienta esencial en la lucha contra la desigualdad y la pobreza a través de la reinserción laboral del amplio colectivo de parados de larga duración, que se verá sensiblemente incrementado como resultado de la crisis. En cuanto al sistema escolar, es necesario un esfuerzo decidido para reforzar sus plantillas y sus medios tecnológicos con el fin de que pueda afrontar con ciertas garantías un nuevo curso en circunstancias sanitarias complicadas. Sin tal esfuerzo, los daños que ya han comenzado a sufrir los alumnos más vulnerables podrían adquirir un carácter permanente, poniendo en serio riesgo sus trayectorias escolares y laborales futuras, así como el principio de igualdad de oportunidades.
- Junto con la adaptación de los ERTes y los avales públicos y el refuerzo del sistema escolar, una medida que no puede esperar es la *adopción de un plan de consolidación o reequilibrio fiscal* que deberá incluir una senda explícita de ajuste fiscal de 2022 en

adelante. El plan deberá recoger un compromiso explícito de reducir el componente estructural del déficit presupuestario primario a un ritmo anual de al menos medio punto de PIB siempre que el crecimiento esperado no caiga por debajo del crecimiento potencial. Un plan de estas características es necesario para reducir la incertidumbre y anclar las expectativas de los agentes económicos y los mercados, evitando incrementos en la prima de riesgo y retrasos en las decisiones de inversión, consumo y creación de empleo de empresas y consumidores, así como para aumentar el margen de maniobra fiscal con el que podremos contar para afrontar crisis futuras con mayor contundencia y efectividad. En su ausencia, la próxima crisis nos pillarán con muy poco margen de maniobra.

- El plan de consolidación fiscal exigirá tanto actuaciones de racionalización y contención del gasto como medidas tributarias para devolver gradualmente nuestros niveles de déficit y de deuda a valores sostenibles. Una vez la recuperación esté asentada, podría ser aconsejable introducir un recargo transitorio sobre el IRPF para ayudar a financiar los gastos extraordinarios generados por la pandemia en el contexto de una reforma tributaria integral sobre la que volveremos más adelante.

ii) Pensando en el largo plazo

A largo plazo, el objetivo fundamental de nuestra política económica ha de ser un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible. Hemos de dar prioridad a todas aquellas actuaciones y reformas que contribuyan a aumentar el crecimiento potencial de la economía española y a reducir su tasa de desempleo estructural porque esto redundará no sólo en una mejora del nivel de vida medio de la población y una menor desigualdad sino también en un aumento de los ingresos tributarios que ayudará a financiar las elevadas necesidades de gasto ligadas a la lucha contra la enfermedad y sus secuelas y nos permitirá ofrecer unos mejores servicios públicos sin elevar la presión fiscal.

Para alcanzar estos objetivos contamos con dos herramientas fundamentales: la política de inversión, entendida en sentido amplio para incluir la acumulación de activos intangibles, en especial el capital humano, y las reformas estructurales encaminadas a mejorar el funcionamiento de ciertos mercados clave y de distintos elementos o herramientas del sector público. En relación con este segundo instrumento, la crisis puede ser una oportunidad que no deberíamos desaprovechar para abordar reformas en profundidad que serían bastante más difíciles de implementar en tiempos normales.

Nuestras recomendaciones en estos ámbitos se resumen a continuación.

- *El buen uso de los distintos mecanismos de ayuda establecidos por la Unión Europea es fundamental* para acelerar la salida de la crisis y sentar las bases para el futuro. Los considerables recursos que la UE está poniendo a nuestra disposición mediante préstamos y ayudas directas han de destinarse a proyectos y programas elegidos cuidadosamente en base a su rentabilidad social, primando aquellos con componentes importantes de bien público que difícilmente serían acometidos por la iniciativa privada en condiciones de mercado. Para asegurar la correcta selección de los proyectos y la calidad de las propuestas se requiere planificación previa y una estrecha coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y el sector privado en la preparación de los planes de inversión. Hay que pensar también en cómo se generarán los recursos necesarios para devolver los préstamos. En el caso de ciertas infraestructuras, puede ser aconsejable la creación o subida de tasas, peajes o cánones sobre sus usuarios que también deberían ayudar a internalizar las posibles externalidades asociadas con su uso.

- Muchas de las inversiones necesarias para reestructurar y modernizar nuestra economía son proyectos rentables que pueden ser acometidos por el sector privado en condiciones de mercado. El Estado debe facilitar tales inversiones garantizando la estabilidad económica y social y estableciendo un marco regulatorio adecuado que garantice la seguridad jurídica y la agilidad de los procedimientos administrativos relevantes y evite la imposición de trabas innecesarias.
- En cuanto a las *prioridades de inversión*, consideramos acertado el énfasis de la UE en la lucha contra el cambio climático y sus secuelas, la digitalización y la implantación de otras nuevas tecnologías avanzadas y la acumulación de capital intangible y humano, frente a la tradicional preferencia de nuestro país por las infraestructuras convencionales de transporte.
- Las consideraciones anteriores apuntan hacia ciertas áreas como destinos preferentes de los préstamos y ayudas europeos destinados a la inversión. Además de la inversión educativa, sobre la que volveremos enseguida, algunas de las áreas prioritarias serían las siguientes:
 - Ciertas inversiones auxiliares o incentivos que pueden contribuir a acelerar el proceso de descarbonización, especialmente en el transporte y quizás en la climatización de viviendas. Se incluirían aquí la inversión en I+D+i relacionada con las nuevas tecnologías y fuentes energéticas, con especial atención a tecnologías de almacenaje y gestión de la demanda, posiblemente parte de las infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos y los incentivos para la renovación del parque de vehículos con modelos menos contaminantes y para la mejora de la eficiencia energética de las viviendas.
 - La construcción, renovación y mantenimiento de infraestructuras hidráulicas y de tratamiento de residuos, incluyendo la mejora de las redes urbanas de distribución para reducir su nivel de pérdidas, las instalaciones de depuración y reutilización de aguas urbanas y la modernización de los sistemas de riego agrario.
 - En materia de digitalización, podrían financiarse o subvencionarse inversiones en la mejora de la conectividad y las competencias TIC y la introducción de capacidades avanzadas en sectores estratégicos de la administración y los servicios públicos (educación, ciencia, salud y justicia) y en la reducción de la brecha digital entre territorios y estratos sociales.
 - En cuanto a las inversiones en redes de transporte convencionales, el acento debería ponerse en el mantenimiento de las redes, que no siempre ha sido el adecuado, y en el diseño de mecanismos eficientes para su financiación, incluyendo la generalización de los peajes a toda la red de carreteras de alta capacidad, así como en las áreas en las que todavía existen insuficiencias, como las redes ferroviarias de cercanías y mercancías.
- El otro gran componente de la inversión es la acumulación de activos intangibles. Frente a la preferencia tradicional de nuestro país por el cemento, en el futuro tendrá que ganar peso todo lo relacionado con la *formación de capital humano y tecnológico*. La educación y la formación, en particular, deberían ser prioritarias por tratarse de instrumentos fundamentales para promover no sólo el crecimiento económico sino también la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Para aprovechar al máximo sus potencialidades, es necesario emprender un proceso sostenido de reformas que apueste por la excelencia y la atracción de talento y permita responder mejor a las necesidades del sistema productivo.
- En relación con la *lucha contra la pobreza y la desigualdad*, el Ingreso Mínimo Vital (IMV) puede ser una herramienta muy útil, especialmente si se consigue combinar la

prestación monetaria con programas efectivos de formación y activación laboral que ayuden a reincorporar al mayor número posible de beneficiarios del programa al mercado laboral. Para asegurar su buen funcionamiento, sin embargo, será necesario revisar su diseño con el fin de introducir incentivos efectivos al trabajo, que ahora son prácticamente inexistentes, y asegurar la calidad de los programas de formación e inserción, para lo que resulta imprescindible mejorar la coordinación con las comunidades autónomas e incentivar la participación activa de sus servicios sociales y de empleo en el programa.

- Es necesaria una *reforma tributaria* integral por motivos tanto de equidad como de eficiencia que se han visto agravados por la pandemia. Un elemento central de la misma ha de ser la ampliación de las bases tributarias mediante la reducción de los beneficios fiscales, incluyendo los tipos reducidos del IVA, y la eliminación de los regímenes especiales de tributación, como los llamados módulos y el régimen simplificado del IVA. También se considera necesaria una reforma del Impuesto de Sociedades que lo aproxime a la neutralidad, mejore su integración con el IRPF y asegure un reparto equitativo de su recaudación entre países en el caso de las empresas multinacionales. Del mismo modo, existe acuerdo sobre la necesidad de una reforma integral de la tributación del capital para asegurar su neutralidad entre activos, evitar que pueda ser confiscatoria y situarla en línea con la existente en los países de nuestro entorno. Finalmente, se considera necesario el acercamiento de los tipos de gravamen de los impuestos especiales a niveles europeos, el reforzamiento y ordenación de la tributación medioambiental mediante la promulgación de una ley marco que distribuya bases tributarias y competencias entre las distintas administraciones implicadas y un mayor recurso a los ingresos públicos basados en el principio de beneficio (tasas, precios públicos, copagos, etc.).

- Necesitamos seguir avanzando hacia *un mercado laboral más flexible, equitativo y eficiente*. Para reducir la dualidad es necesario simplificar el actual menú de contratos laborales y reducir al mínimo la asimetría existente entre trabajadores indefinidos y temporales en materia de indemnizaciones y protección judicial. También sería esencial terminar con la inseguridad jurídica existente en torno a las causas objetivas de despido y hacer una apuesta decidida por una flexibilidad interna pactada entre los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva que, en la medida de lo posible, debe articularse en el ámbito de la empresa para acomodar las especificidades de cada una de ellas y su situación económica. Finalmente, es necesario abrir un proceso de reflexión sobre cómo adaptar nuestro marco laboral a las necesidades de un futuro marcado por tendencias como la digitalización y la automatización, a cuya aceleración podría contribuir significativamente la actual crisis.

- Es necesario impulsar y acelerar los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo para la inaplazable *reforma del Sistema Público de Pensiones*, que deberá garantizar el equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia de las prestaciones. El diseño de la reforma ha de basarse en un análisis realista de la situación económica y de las perspectivas de nuestras cuentas públicas. La crisis del Covid-19 ha complicado enormemente una situación de partida que ya era delicada debido a la precaria situación financiera del sistema de pensiones en años recientes y a las negativas perspectivas demográficas a las que nos enfrentamos durante las próximas décadas. La pandemia ha convertido en inviables, al menos a corto y medio plazo, los planes existentes para derogar la reforma de 2013, volviendo a la indexación general de las pensiones al IPC con independencia de la situación financiera del sistema y eliminando el llamado factor

de sostenibilidad, que ligaba la cuantía inicial de las pensiones con la evolución de la esperanza media de vida en el momento de la jubilación.

- El buen funcionamiento de las Administraciones Públicas (AAPP) es fundamental para el desarrollo de la actividad económica. Entre otras cosas, los poderes públicos han de garantizar la seguridad jurídica, la unidad de mercado y una buena regulación, reduciendo así la incertidumbre y contribuyendo a generar un entorno favorable para la actividad de los hogares y las empresas. Las administraciones públicas son también responsables de la ordenación y la provisión de muchos servicios fundamentales, incluyendo la seguridad ciudadana, la sanidad, la educación y las redes de transporte de viajeros y mercancías y de suministro de agua y energía.

Todo esto ha de hacerse de la forma más ágil y eficiente posible, minimizando su coste económico para los ciudadanos, los retrasos y las cargas burocráticas impuestas a estos. En este ámbito existe un considerable margen de mejora que pasa entre otras cosas por el avance y mejora de la digitalización, la instauración de buenas prácticas de evaluación de las políticas públicas, la mejora de la coordinación entre las distintas administraciones públicas y sus sistemas de información y una reforma del sistema de financiación territorial que aumente el grado de responsabilidad fiscal de las administraciones autonómicas.

Capítulo 1: INTRODUCCIÓN. LA CRISIS DEL COVID, SUS EFECTOS ECONÓMICOS Y EL CONTEXTO EUROPEO E INTERNACIONAL

1. Introducción

Buscando aportar propuestas constructivas en la lucha contra el Covid, FEDEA lanzó el pasado mayo una iniciativa para constituir un grupo de trabajo “mixto” que combinara académicos con profesionales del sector privado y personas con experiencia en el sector público. Queríamos compartir información y reflexionar conjuntamente sobre cómo están funcionando las medidas que se han adoptado para mitigar los efectos económicos y sociales de la crisis sanitaria, qué se puede hacer para mejorarlas a corto plazo y qué habría que hacer de cara al futuro, pensando tanto en la fase de reactivación como en el medio y largo plazo. Pensábamos entonces, y la experiencia lo ha confirmado, que el diseño del grupo permitiría combinar puntos de vista complementarios de una forma que ayudaría a enriquecer el análisis de la crisis y a mejorar las propuestas para hacerle frente.

La iniciativa fue bien recibida por las personas y entidades a las que nos dirigimos. Además de muchos de los Patronos e investigadores de FEDEA, que forman parte del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 (GTMC) desde el primer momento, se han ido incorporando al mismo muchas personas, tanto a título personal como en representación de diversas empresas y organizaciones, hasta conformar un equipo de más de 130 profesionales que se ha organizado en una serie de comisiones temáticas. En el GTMC están representadas más de cuarenta empresas, casi treinta universidades y centros de investigación y más de quince entidades de otros tipos. Huelga decir que ni las personas ni las organizaciones que han participado en el equipo comparten necesariamente todas las conclusiones o recomendaciones de los distintos informes del Grupo, aunque sí el deseo de contribuir con su trabajo a la salida de la crisis y a mejorar el desempeño de nuestra economía y el bienestar de sus ciudadanos. Gracias a su esfuerzo y dedicación, las reflexiones del Grupo se han plasmado en pocas semanas en una serie de informes temáticos que se han ido publicando según han estado disponibles. El presente documento, que constituye el informe final del GTMC, se apoya en los informes intermedios para ofrecer una visión de conjunto de las propuestas del Grupo y aporta también algunos elementos nuevos, incluyendo un análisis del impacto inicial de la crisis y de su evolución durante los pasados meses a nivel agregado y sectorial.¹

El informe se ha estructurado en cinco capítulos. Este primer capítulo introductorio describe brevemente el origen, características y evolución de la pandemia y su impacto inmediato sobre la economía española y sus cuentas públicas, así como el contexto internacional y la respuesta a la crisis de la Unión Europea, que en buena medida condiciona el margen de actuación del Gobierno español. El capítulo 2 analiza y valora las principales medidas horizontales que se han tomado en España para combatir la crisis y sus secuelas económicas y sociales y avanza algunas propuestas para mejorarlas y extenderlas, pensando fundamentalmente en la segunda fase de la crisis, de normalización de la actividad ciudadana y reactivación económica. El capítulo 3 se centra en la incidencia sectorial de la crisis, con especial atención a algunas ramas de actividad de gran peso que han sido especialmente afectadas por la pandemia y/o

¹ Hay también una versión abreviada del informe que está disponible en <https://bit.ly/3jIx6BM>

pueden jugar un papel clave en la recuperación por su capacidad de arrastre y creación de empleo. Tras analizar la problemática de cada uno de ellos, se pasa revista a posibles medidas que podrían contribuir a la recuperación del empleo y la actividad en estos sectores y en el conjunto de la economía.

El capítulo 4 se centra en el largo plazo. En él se esboza una estrategia para fomentar el crecimiento de la productividad y la mejora de la competitividad de nuestra economía, combatir la pobreza y la desigualdad y avanzar en la descarbonización y la lucha contra el cambio climático. Las palancas esenciales de esta estrategia han de ser las siguientes:

i) Una política de inversión bien planificada y ejecutada, con énfasis en la formación de capital humano y en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen la digitalización y otras nuevas tecnologías. Su objetivo básico ha de ser la mejora de la productividad y competitividad de la economía española, sin perder de vista la transición energética y la lucha contra el cambio climático y sus consecuencias,

ii) una revisión en profundidad de nuestras políticas fiscales, laborales y de protección social y del funcionamiento de nuestras administraciones públicas para mejorar su eficiencia y adaptarlas a las cambiantes circunstancias actuales y

iii) una política macroeconómica y presupuestaria estable y predecible que garantice la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas.

Finalmente, el capítulo 5 concluye destacando la necesidad de articular un amplio acuerdo político y social en torno a una estrategia consensuada de recuperación y crecimiento inclusivos para hacer frente a una crisis sin precedentes.

2. La pandemia de Covid y su evolución

Las autoridades chinas alertaron el 31 de diciembre de 2019 de la detección en la ciudad de Wuhan de casos de una “neumonía de origen desconocido.” El 10 de enero investigadores chinos publicaron la secuenciación genética del virus y el 13 de enero el Centro de Control de Enfermedades (CDC) estadounidense publicó el genoma completo a través de la base de datos GenBank. Por su parte, el 16 de enero investigadores alemanes anunciaron el desarrollo de un protocolo de ensayo para detectar el virus, que publicó inmediatamente la OMS. A finales de febrero se estaban fabricando ya un millón y medio de pruebas diagnósticas por semana.

Pese a la rápida reacción de la comunidad científica global y los esfuerzos de la OMS y de muchos gobiernos, la infección por Covid-19 se convirtió a principios de marzo en una pandemia global. A finales de agosto hay ya 25 millones de personas infectadas y más de 830.000 muertos. Numerosos países, incluyendo España y otros estados europeos con sistemas sanitarios avanzados, han visto cómo sus hospitales se desbordaban en pocas semanas por la enorme afluencia de pacientes, con riesgo de colapso de sus sistemas de salud. A fecha del 28 de agosto en España había 439.286 infectados confirmados y 29.011 fallecidos con Covid, lo que supone 9.341 infectados y 617 muertos por millón de habitantes, respectivamente.

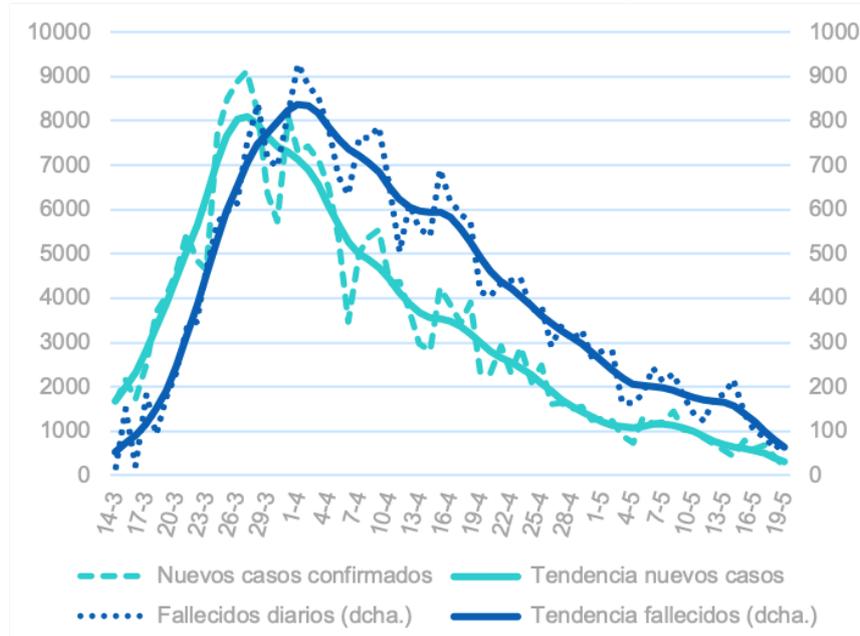
Como destaca el informe de la Comisión de sanidad del GTMC (Vega de Seoane et al, 2020), un problema importante ha sido la tardía detección del virus que parece haberse extendido ampliamente de forma silenciosa durante varias semanas antes de que sus efectos se hicieran aparentes. Un interesante estudio realizado con muestras de sangre de donantes sanos obtenidas durante la semana del 24 de febrero en la zona metropolitana de Milán concluye que en ese momento casi un 5% de la población (lo que supone unas 150.000 personas) estaba ya infectada, aunque oficialmente en esa

fecha sólo se habían detectado 20 casos en toda Italia. Hay indicios de que algo similar sucedió en la zona de Madrid. Mientras que al inicio del confinamiento sólo se habían detectado 2.000 casos, el estudio de seroprevalencia revela a posteriori una tasa de infección del 11,3% en la región, o unas 750.000 personas que en buena parte debieron haberse infectado antes de la declaración del estado de alarma.

Este proceso de propagación silenciosa ha sido facilitado por algunas características del coronavirus que lo hacen especialmente peligroso. En particular, hay un porcentaje elevado de infectados (entre el 25 y el 50%) que no desarrolla síntomas pero puede transmitir el virus y otros muchos que sólo presentan síntomas leves, similares a los de la gripe o un catarro, y que por lo tanto podrían no sentir la necesidad de quedarse en casa o acudir a su centro de salud. En cuanto a los demás, los síntomas más graves suelen aparecer tras un período relativamente largo, de entre 7 y 14 días, durante el que los afectados pueden transmitir la infección.

Estas características del virus han contribuido mucho a que la estrategia adoptada inicialmente para contenerlo fuese poco efectiva. Siguiendo las recomendaciones oficiales de la OMS y el *European Center for Disease Prevention and Control* (ECDC), España y otros países adoptaron en un primer momento una estrategia de contención de la pandemia basada en la detección de casos importados y el aislamiento y seguimiento de sus contactos. Aunque esta estrategia ha funcionado bien frente a otras enfermedades infecciosas como el Ébola, con períodos más cortos de incubación y pocos casos asintomáticos o leves, en esta ocasión no ha sido capaz de impedir la extensión del virus a la población local. La ausencia de experiencias previas en epidemias de coronavirus (España no sufrió casos de SARS ni MERS) ha podido ser un factor adicional.

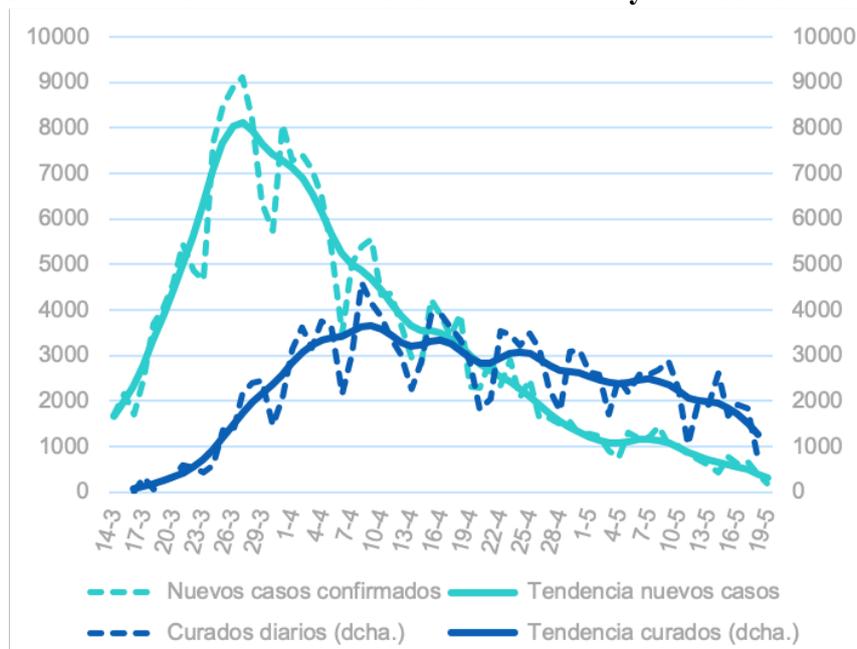
Gráfico 1.1: COVID-19: Nuevos confirmados y fallecidos diarios.



El Gráfico 1.1 resume la evolución de la incidencia de la pandemia en España desde el 14 de marzo, fecha de la declaración del estado de alarma y el inicio del confinamiento de la población, hasta la tercera semana de mayo, cuando el brote inicial ya estaba en principio controlado. En él se muestran las series diarias de nuevos casos confirmados y de fallecidos con Covid, junto a las tendencias estimadas de ambas variables, utilizando

datos oficiales corregidos.² A nivel nacional el pico diario de nuevos contagios se alcanzó el 27 de marzo con algo más de nueve mil casos, mientras que el de fallecidos tuvo lugar el 2 de abril con 929 decesos. Desde entonces, la situación fue mejorando gradualmente. A finales de abril el número de nuevos casos ya se empezó a situar por debajo de los existentes en el momento de la declaración del estado de alarma y los fallecidos diarios volvieron al nivel de la tercera semana de marzo.

Gráfico 1.2: COVID-19: Nuevos confirmados y curados diarios.



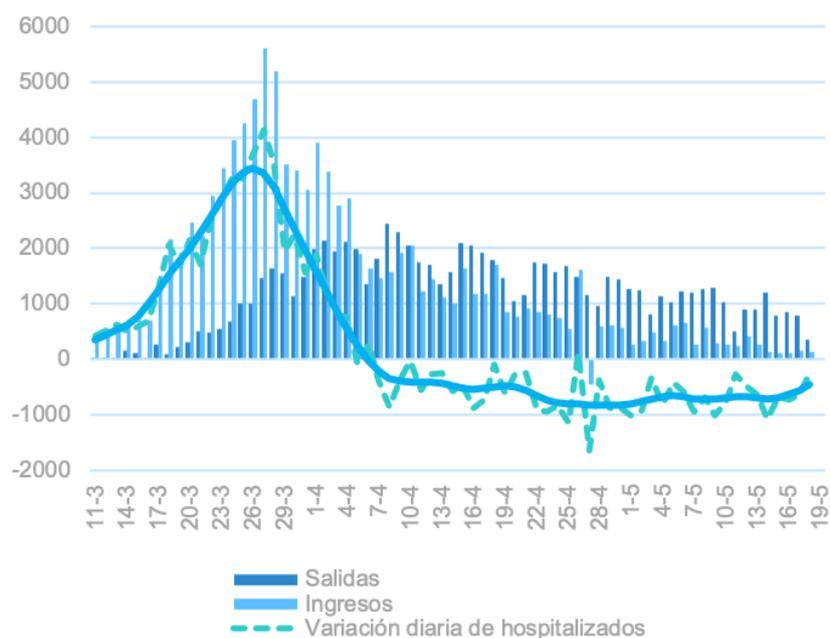
- Fuente: Felgueroso et al (2020b), a partir de datos publicados por el Ministerio de Sanidad.

En el Gráfico 1.2 se representa de nuevo el número de contagios confirmados junto con el de curaciones o infecciones resueltas, que dejaron de publicarse el 18 de mayo. Este gráfico permite comprobar cuándo el flujo de curaciones empezó a superar al de nuevos casos, lo que nos da una idea del momento en el que el contagio empezó a remitir. En concreto, el cruce de tendencias de ambas series se produjo el 20 de abril, aproximadamente tres semanas después de haberse alcanzado el pico de nuevos contagios.

Para ilustrar la presión sobre el sistema sanitario, en el Gráfico 1.3 se muestra la evolución del total nacional de ingresos y salidas hospitalarios y la variación diaria del número de hospitalizados por Covid. Hasta finales de marzo los ingresos hospitalarios fueron superiores a las salidas por altas o defunciones, generando una fuerte presión asistencial en los hospitales. Muchos de ellos llegaron a estar por encima de su capacidad en términos de camas totales y de UCI. Sin embargo, las diferencias entre ingresos y salidas empezaron a mostrar una clara tendencia decreciente desde el 25 de marzo, con la consiguiente reducción de la variación diaria de hospitalizados, que desde el 7 de abril ha sido negativa. A partir de esa fecha empezó a disminuir el número de pacientes hospitalizados por Covid-19 en el conjunto de España, aliviando gradualmente la presión sobre el sistema sanitario.

² Para más detalles, véase el Anexo 2 en Felgueroso et al (2020).

Gráfico 1.3: Ingresos, salidas y variación diaria de hospitalizados por COVID-19.



Aunque la emergencia hospitalaria se ha superado y las tasas de contagio en España y buena parte de Europa se redujeron a niveles muy bajos tras las medidas de confinamiento y control, la evolución de la epidemia durante los próximos meses o años es imprevisible y deberá seguirse con atención. El virus sigue entre nosotros y el porcentaje de la población española que parece haber desarrollado inmunidad (el 5,2% según el Estudio de Seroprevalencia³) se sitúa muy por debajo del nivel necesario para alcanzar la llamada inmunidad de grupo (60-80%), que limitaría de forma natural la difusión de la infección. A lo largo del verano, además, se han producido rebrotes de magnitud y extensión creciente en España y otros países que están alcanzando niveles preocupantes. De hecho, el deterioro de la situación sanitaria ya está obligando a tomar medidas más severas de distanciamiento e incluso confinamiento a nivel local y, entre otras cosas, puede dificultar enormemente el inicio del curso escolar y universitario.

Como se aprecia en el Gráfico 1.4, el número de nuevos casos confirmados diariamente en España se mantuvo en niveles muy bajos (menos de 300) desde el final del confinamiento hasta finales de junio, pero ha vuelto a repuntar con fuerza en las últimas semanas hasta alcanzar a finales de agosto cifras similares a las registradas en los momentos más duros del mes de marzo, lo que apunta a que podríamos estar ya en plena segunda ola de la enfermedad. Sin embargo, el repunte en el número de hospitalizaciones y defunciones ha sido mucho menor, como se aprecia en los Gráficos 1.4 y 1.5. Desde mediados de julio el número diario de hospitalizaciones ha ido creciendo paulatinamente hasta niveles que a finales de agosto empiezan a ser preocupantes pero están todavía muy lejos de los alcanzados hace unos meses. Así, según datos oficiales, a fecha de 26 de agosto el porcentaje de las camas hospitalarias ocupado por pacientes Covid-19 era del 6 por ciento (con máximos de entre el 10 y el 14 por cien en Aragón, País Vasco y Madrid), lo que supone una presión soportable sobre el sistema sanitario.

³ Estudio nacional de sero-epidemiología de la Infección por SARS-CoV-2 en España (ENE-Covid).

Gráfico 1.4: COVID-19: Casos confirmados e ingresos hospitalarios

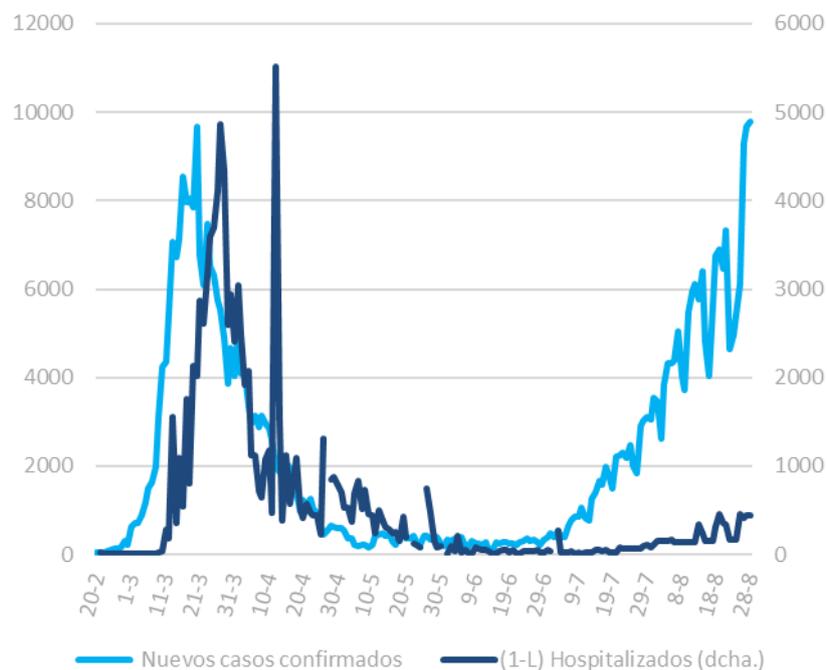
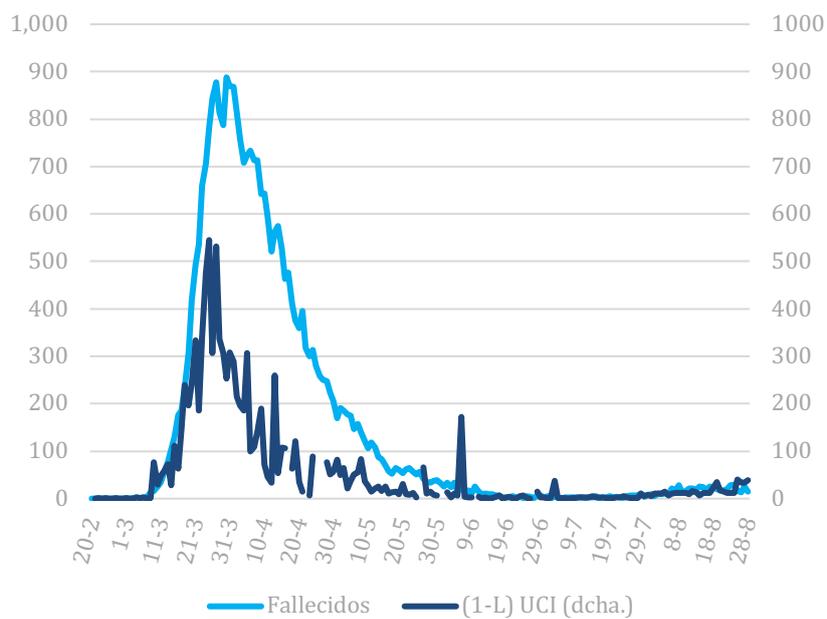


Gráfico 1.5: COVID-19: Fallecidos y entradas en UCI



- Fuente: Ministerio de Sanidad⁴

⁴ Todos los datos de casos confirmados, pacientes hospitalizados, pacientes en UCI y fallecidos provienen de estadísticas oficiales del Ministerio de Sanidad que se recogen en la siguiente página web: <https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/situacionActual.htm> Hasta la tercera semana de mayo el Ministerio publicaba datos de casos detectados, hospitalizaciones, entradas en UCI y fallecimientos en la siguiente página del Instituto Carlos III: <https://cnecovid.isciii.es/covid19/#documentaci%C3%B3n-y-datos> En la actualidad sólo publica las series completas desde el principio de la pandemia de fallecimientos y casos detectados. Las series de hospitalizados y pacientes en UCI se han completado desde mayo a partir de los Boletines diarios que el Ministerio publica en la dirección web indicada anteriormente. La última actualización empleada en este trabajo es la nº 195, correspondiente al 28 de agosto de 2020.

La divergencia entre las series de contagios confirmados por un lado, y las de hospitalizados y fallecidos por el otro, refleja sin duda el fuerte aumento de nuestra capacidad de detección durante los últimos meses, que ha reducido la brecha entre los contagios reales y confirmados que existía al comienzo de la pandemia, tal como ha puesto de manifiesto a posteriori el estudio de seroprevalencia ya citado.⁵ También tiene seguramente algo que ver con el cambio en el perfil de los infectados, que son en promedio más jóvenes que hace unos meses y por lo tanto menos susceptibles de sufrir complicaciones graves, y podría quizás reflejar una cierta reducción en la virulencia del virus, aunque todavía no hay evidencia clara en ese sentido. Todo esto apunta a que la serie oficial de contagios confirmados, que tanta atención mediática recibe, no es seguramente el mejor indicador de la gravedad de la pandemia – lo que no quiere decir en absoluto que no urja tomar las medidas necesarias para evitar que el actual repunte vaya a más.

El problema sanitario sólo se solventará de manera definitiva cuando dispongamos de tratamientos y/o vacunas efectivos. Cabe esperar que a corto o medio plazo dispongamos de tratamientos que frenarán la progresión de la enfermedad a las fases más graves y reducirán la mortalidad mediante la utilización de antivíricos en combinación con inmunomoduladores y otros fármacos ahora en estudio. En cuanto a la vacuna, la investigación está progresando a una velocidad sin precedentes, pero no parece probable que esta pueda estar ampliamente disponible hasta 2021. Hay más de 150 vacunas en preparación, varias de ellas ya en fases clínicas de desarrollo, pero existe una considerable incertidumbre sobre su efectividad y su ritmo de progreso, así como sobre los plazos necesarios para su producción masiva.

Mientras llegan los tratamientos y la vacuna, es vital seguir una estrategia preventiva tanto individual como colectiva. Por el momento, esta estrategia sólo puede basarse en la protección personal (mascarillas y pantallas faciales, higiene de manos, etiqueta respiratoria, etc.), en el rápido rastreo y aislamiento de contactos mientras se trate de brotes aislados, y en medidas de distanciamiento y de control de las actividades con mayor riesgo de contagio que, llevadas a los extremos necesarios para controlar brotes amplios, implican elevados costes económicos y sociales.

3. El impacto económico inicial del coronavirus en España

La crisis sanitaria del Covid-19 se ha convertido de forma casi inmediata en una profunda crisis económica, tanto en España como en otros países. Las medidas de confinamiento y distanciamiento social necesarias para contener los contagios han supuesto el cierre durante muchas semanas de numerosas actividades “no esenciales” que o bien exigen un contacto cercano entre personas (comercio no alimentario o de primera necesidad, hostelería, servicios personales) o bien están ligadas a la movilidad (transporte y turismo), o al menos el cierre temporal de las mismas mientras se adaptaban las condiciones de los centros de trabajo a las nuevas necesidades sanitarias. Durante estos períodos de cierre, las empresas afectadas se han quedado prácticamente sin ingresos, pero han tenido que seguir haciendo frente a parte de sus costes, con el consiguiente deterioro de su situación financiera. Por su parte, los trabajadores han visto

⁵ Según este estudio, el 5,2% de la población española había contraído en mayo la enfermedad, lo que supone unos 2,3 millones de personas, de los que sólo se habían detectado un 10% mediante pruebas PCR. Véase <https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/ene-covid/home.htm>

reducidas sus rentas tras la pérdida de su puesto de trabajo o su entrada en expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs).

Los efectos económicos de la crisis se extienden más allá del fin del estado de alarma. El comercio, la hostelería y muchos servicios personales han podido reabrir con la relajación de las medidas de confinamiento, pero han tenido que hacerlo con restricciones de aforo y otras costosas medidas de prevención y con una demanda limitada por el miedo al contagio. La situación es aún peor en el caso del turismo, que previsiblemente no volverá a la normalidad mientras no se disponga de una vacuna o de tratamientos efectivos contra el virus.

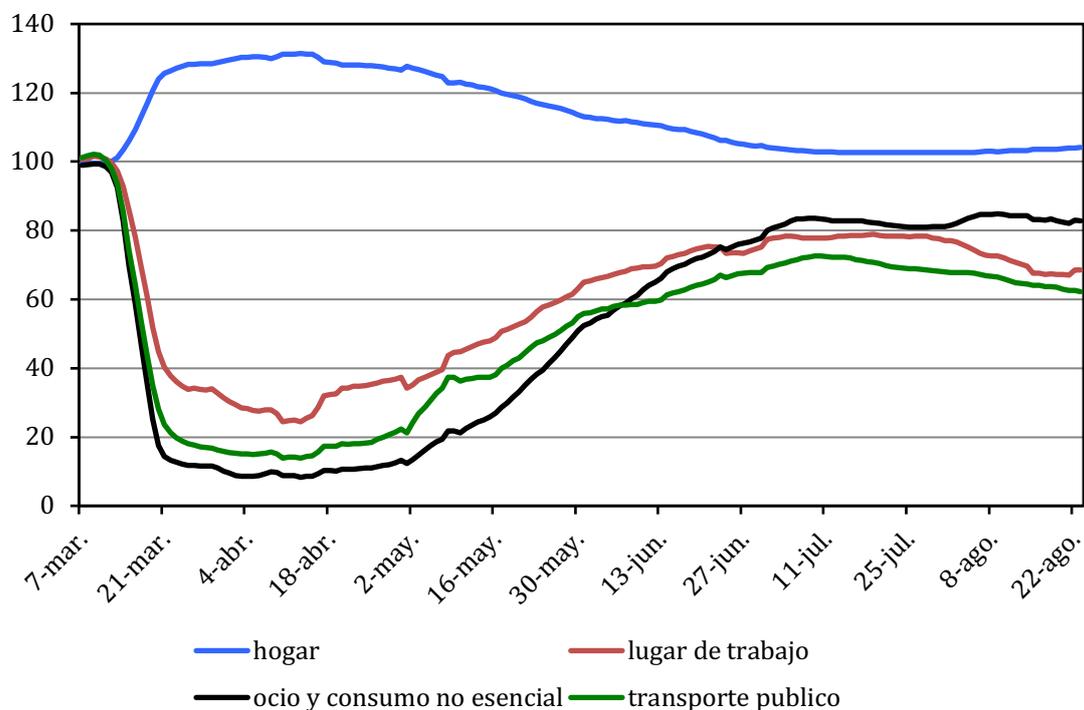
Por otra parte, los cierres y limitaciones a la actividad han tenido efectos directos sobre los proveedores y clientes de las empresas afectadas en primera instancia y efectos indirectos sobre el conjunto de la economía. Así, por ejemplo, el cierre del comercio se ha traducido en una drástica reducción de la demanda de bienes de consumo no esenciales y de bienes duraderos, mientras que los problemas sufridos por productores de componentes y otros bienes intermedios han generado disrupciones importantes en las cadenas de suministro y producción de ciertas industrias, especialmente las más globalizadas como el automóvil. A nivel macroeconómico, la pérdida de rentas del trabajo y empresariales, el aumento de la incertidumbre y el deterioro de las expectativas han reducido el gasto en consumo y los niveles de inversión.

Los datos que se han ido publicando desde la declaración del estado de alarma apuntan a caídas récord de la producción y del empleo durante varios trimestres, con un impacto muy desigual entre sectores, así como a un rápido deterioro de las cuentas públicas que no partían de una situación muy holgada como resultado de nuestra “pereza fiscal” durante los últimos años. Las medidas de confinamiento que se adoptaron con la declaración del estado de alarma para reducir el ritmo de contagios tuvieron un efecto dramático sobre los patrones de comportamiento y movilidad de los españoles, con enormes consecuencias económicas. Con el inicio del proceso de desescalada a finales de abril, la movilidad ha comenzado a recuperarse gradualmente y con ella los niveles de actividad de determinados sectores, aunque en muchos casos sólo parcialmente y en condiciones complicadas.

Los efectos del confinamiento sobre el uso del tiempo de la población se resumen en el Gráfico 1.6 utilizando datos elaborados por Google a partir de la geolocalización de los teléfonos móviles de sus usuarios. Tras la proclamación del estado de alarma a mediados de marzo, el tiempo que la población pasa en casa fue aumentado rápidamente hasta estabilizarse durante varias semanas en torno a un 30% por encima del nivel anterior al inicio de la crisis, 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 las regulaciones temporales de empleo 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 el nivel previo 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. Durante los meses de julio y agosto, sin embargo, se aprecia un estancamiento o un retroceso (en relación con el mismo período del año pasado) en los indicadores de uso del transporte público, tiempo pasado en el lugar de trabajo y de ocio

y consumo no esencial que podrían tener algo que ver con la creciente extensión de los rebrotes de la pandemia a lo largo del verano.

Gráfico 1.6: 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).

Otros indicadores disponibles casi en tiempo real muestran un patrón similar. Entre ellos destacan dos variables, el consumo eléctrico y el gasto de los consumidores a través de medios de pago electrónicos, que reflejan aspectos importantes del nivel de actividad económica, uno por el lado de la oferta y el otro por el de la demanda.

El panel a del Gráfico 1.7 muestra la evolución del consumo medio de electricidad en el país en cada semana, normalizado por el valor registrado durante la misma semana de 2019.⁶ En las primeras semanas tras el comienzo del confinamiento (a mitad de la semana 11, marcado por una línea vertical azul), el consumo medio semanal llegó a caer un 20%, lo que apunta a una reducción aún mayor del nivel de actividad de los sectores productivos dado que la demanda doméstica ha aumentado con el confinamiento. Controlando por laboralidad y temperatura, Red Eléctrica de España indica que las caídas medias durante abril y mayo fueron del 17,3% y 13,6%, respectivamente. Esa caída es incluso más pronunciada para los grandes consumidores de electricidad. Los datos de REE⁷ indican que estos redujeron su demanda un 23,2% en abril y un 15,8% en mayo, con caídas históricas en muchos sectores de actividad. Entre ellas destaca la del sector de fabricación de vehículos de motor, con un desplome del 76,1% en abril. El sector metalúrgico, que es el del mayor peso en el consumo eléctrico, redujo su consumo en un 25,9% en ese mismo mes. A partir del final del período de confinamiento reforzado y de la Semana Santa a mediados de abril, sin embargo, el

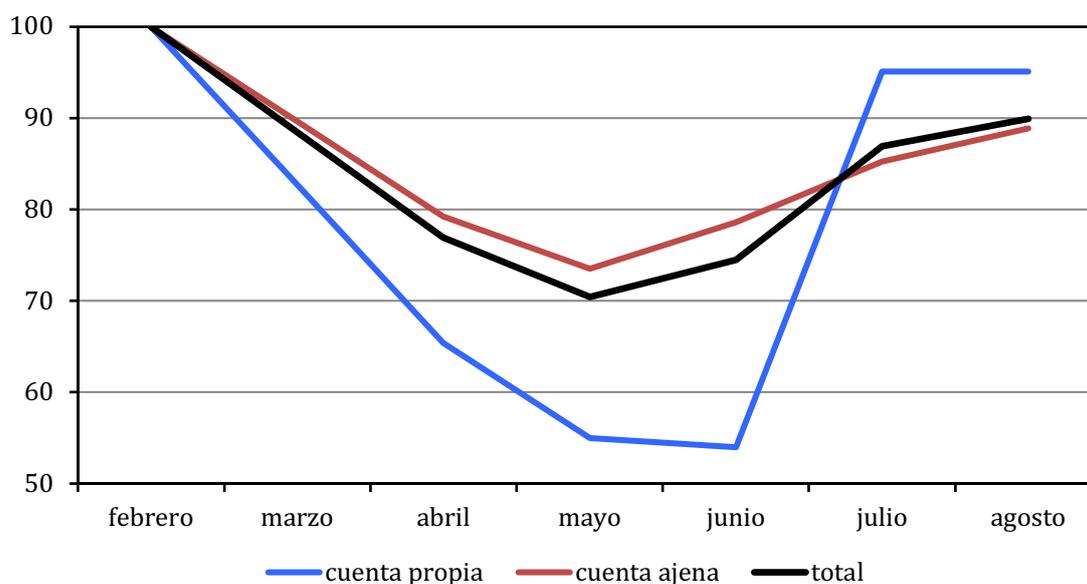
⁶ Para evitar que el cambio de fechas de Semana Santa entre un año y otro distorsione el índice, las semanas 15 y 16 de 2019 se invierten antes de calcularlo.

⁷ <https://www.ree.es/sites/default/files/01ACTIVIDADES/Documentos/IRE/InfomenIREAbr20.pdf>

trimestre anterior y en un 4,1% en relación al mismo trimestre del año pasado –datos que se mantienen prácticamente constantes a nivel agregado en la estimación revisada que el INE ha publicado el 30 de junio.⁸ Aunque estas caídas son con diferencia las mayores desde el inicio de la serie en 1995, sus valores no ofrecen una imagen fiel de la magnitud del shock porque los efectos de éste sobre la actividad se diluyen al considerar el conjunto del trimestre. Corrigiendo este efecto, se observa que durante la primera quincena de confinamiento la producción total se redujo en un tercio con respecto a su nivel “sin Covid.” (véase de la Fuente, 2020a). En cuanto al segundo trimestre, el avance de la Contabilidad Trimestral sitúa esta caída ligeramente por encima de los veinte puntos.

En relación con el empleo, los datos disponibles en este momento llegan hasta agosto y apuntan también a un shock muy severo que comienza a corregirse de junio en adelante. Como referencia para cuantificar este shock, en de la Fuente (2020b) se construye una senda contrafactual del empleo a lo largo de 2020 aplicando a la afiliación observada en cada mes de 2019 la tasa de crecimiento anual de la misma variable registrada en febrero de 2020, justo antes del comienzo de la crisis. Esta senda se compara con el empleo efectivo observado en cada mes, definido como el resultado de restar de la afiliación en alta a la Seguridad Social los afectados por ERTes y/o los autónomos a los que se les ha concedido una prestación por cese involuntario de actividad ligado al Covid.

Gráfico 1.8: Evolución del índice agregado de ocupación efectiva



- Nota: Para marzo no hay datos de todas las variables necesarias para calcular el índice. Su valor se aproxima por interpolación lineal entre febrero y abril.

- Fuente: de la Fuente (2020b), actualizado con datos de junio, julio y agosto.

El Gráfico 1.8 muestra la evolución del índice de ocupación efectiva calculado como el cociente entre estas dos variables, distinguiendo entre trabajadores autónomos o por cuenta propia, y asalariados o trabajadores por cuenta ajena, así como el índice correspondiente al agregado de ambos colectivos. La caída de la actividad durante los

⁸https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736164439&menu=ultiDatos&idp=1254735576581

primeros meses de la crisis es muy sustancial en ambos casos, aunque sensiblemente mayor para los autónomos que para los asalariados, lo que refleja la distribución sectorial de ambos colectivos, con una fuerte presencia de autónomos en sectores especialmente afectados como la hostelería y el comercio minorista. En relación con la situación esperable sin el Covid, el empleo asalariado cayó hasta mayo algo más de 26 puntos y el empleo por cuenta propia 45, dejándonos con un descenso medio de 30 puntos para el conjunto de los trabajadores en el que cabría esperar sea el peor momento de la crisis.

Por otra parte, en los propios datos de mayo comienzan a observarse indicios esperanzadores que se confirman y refuerzan durante los meses de verano. El número de contratos, medido en términos relativos al mismo mes del año anterior, mejora en 33 puntos entre mayo y agosto, la afiliación gira claramente al alza en estos meses aunque con pequeños altibajos, y el paro registrado se estabiliza y luego gira a la baja. También se reduce apreciablemente el número de afectados por ERTes, que descienden desde 3,4 millones a finales de abril a 1,8 al cierre de junio y 0,9 a finales de agosto, lo que se traduce en una fuerte mejora del índice de ocupación relativa de los trabajadores asalariados, que recupera 15 puntos entre mayo y agosto. Más difícil de interpretar es la llamativa mejora del índice de ocupación relativa de los autónomos que se produce en julio tras la desaparición de la prestación extraordinaria por cese de actividad.⁹

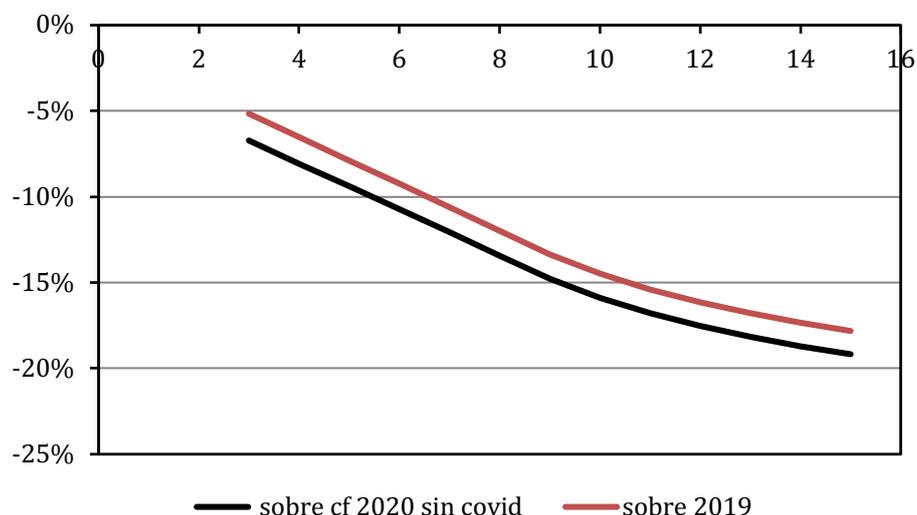
Todo esto sugiere que la economía española habría tocado fondo en mayo y estaría iniciando en los meses de verano un incierto proceso de reactivación en paralelo al desconfinamiento, aunque manteniéndose todavía muy lejos de su nivel normal de actividad. En cualquier caso, para el conjunto del ejercicio se espera una caída muy sustancial del PIB y del empleo, aunque existe una considerable incertidumbre sobre su cuantía dependiendo del ritmo de normalización de la actividad. Partiendo del avance de la Contabilidad Trimestral del INE, en de la Fuente (2020a) se construye una proyección del PIB de 2020 bajo el supuesto de que la perturbación va reduciéndose linealmente con el tiempo hasta desaparecer tras N meses, a contar desde finales de abril. Se trata simplemente de ilustrar como la renta total del ejercicio dependerá de la velocidad de vuelta a la normalidad. El cálculo tiene un sesgo claramente optimista porque ignora las posibles complicaciones con las que las empresas podrían encontrarse cuando vuelvan a operar según vayan reduciéndose las restricciones sanitarias y legales a su actividad.

Los resultados se resumen en el Gráfico 1.9 tomando como referencia tanto el PIB de 2019 como una estimación contrafactual del que se habría observado en 2020 en ausencia de la pandemia. Si el período de recuperación pudiese acortarse a tres meses, y las empresas pudieran reemprender su actividad en las condiciones financieras, operativas y de demanda de antes de la crisis, la caída del PIB en relación con 2019 rondaría el 5%, lo que ya la convertiría en la mayor desde al menos 1955. Según se vaya alargando el período de normalización, la caída aumentará, acercándose al 18% si su

⁹ La prestación extraordinaria por cese de actividad, que han cobrado en torno a 1,4 millones de personas entre abril y junio, se extinguió al acabar este último mes. Sus beneficiarios pueden optar durante el tercer trimestre a una prestación similar si su facturación cae al menos un 75% en relación con el mismo período del año pasado y sus ingresos no superan un cierto umbral. Esta prestación puede solicitarse preventivamente, si se espera estar en esa situación, o a posteriori una vez concluido el trimestre. De acuerdo con los datos ofrecidos por la Seguridad Social, el número de perceptores de esta ayuda fue sólo de 147.000 en julio y de 142.000 en agosto, pero habrá que esperar a ver qué sucede en los próximos meses con este colectivo antes de identificar el descenso en el número de prestaciones por cese de actividad con la normalización del empleo autónomo.

duración llegase a los 15 meses. Como referencia, la previsión de caída del PIB recogida en el Programa de Estabilidad que el Gobierno español ha enviado a la Comisión Europea es del 9,2%, lo que sería consistente con un período de recuperación de seis meses a partir del final de abril que en el momento de escribir este informe parece un tanto optimista.

Gráfico 1.9: Variación proyectada del PIB de 2020 en función del número de meses necesarios para la desaparición del shock



- Fuente: de la Fuente (2020a)

A comienzos de verano se fueron actualizando las previsiones de crecimiento de la economía española, teniendo en cuenta tanto la información ya disponible del primer trimestre como las incipientes señales sobre la respuesta de la actividad al desconfinamiento que empiezan a recoger los indicadores de alta frecuencia. En este contexto, el FMI ha recortado su previsión de crecimiento de la economía española para este año, desde el -8% que estimó en abril, hasta el -12,8% en la revisión de junio. Para 2021 proyecta un crecimiento del PIB del +6,3% (+4,3% en abril), de forma que el próximo año el nivel de PIB resultará un 7,3% inferior al de 2019 (4% en la previsión anterior). En el caso del Banco de España, las proyecciones económicas contemplan un fuerte ajuste de la actividad en 2020, tanto en el escenario de recuperación temprana (-9%), como en el de reactivación gradual (-11,6%), o en el escenario de riesgo (-15,1%). El año que viene la recuperación se traduciría en ritmos de crecimiento medios de entre el 6,9% y el 9,1%, aunque los niveles previos de PIB no se recuperarán hasta como pronto finales de 2022.

En línea con las revisiones a la baja de las previsiones de crecimiento, el FMI también actualizó al alza la previsión de déficit público hasta el 13,9% del PIB en 2020 y 8,3% en 2021. De la misma forma, la deuda pública alcanzaría el 123,8% este año y se elevaría al 124,1% en 2021 (frente al 113,4% y 114,6% previstos en abril). Según el Banco de España, el déficit público oscilará entre el 9% y el 14% del PIB en 2020 y entre el 5,8% y el 10,5% en 2021, lo que situaría la deuda pública entre el 111,7% y el 129% del PIB el año próximo.

En todos los casos, se prevé que el comportamiento de la economía española a corto plazo será peor que el de los países de nuestro entorno, debido a que el confinamiento ha sido más intenso y prolongado, al elevado peso en nuestro PIB de las actividades

turísticas y a problemas tradicionales de la economía española, como la elevada temporalidad y el peso tan elevado que tienen las pymes en nuestro país. Aunque lo que realmente preocupa son los daños permanentes que pueda ocasionar la pandemia en el tejido productivo y, por tanto, en el crecimiento potencial.

Afortunadamente, sin embargo, la situación es mejor que al inicio de la crisis anterior en otros aspectos, incluyendo un menor endeudamiento privado, un saldo exterior más favorable, una menor inflación subyacente y la ausencia de desequilibrios o burbujas sectoriales. Otra diferencia importante tiene que ver con la situación del sistema bancario, que en la crisis anterior fue parte del problema y en ésta está contribuyendo a la solución como instrumento imprescindible para proporcionar liquidez a hogares y empresas afectados por la pandemia. Esto ha sido posible gracias a la mayor capitalización del sector como consecuencia del endurecimiento de los requisitos de capital y liquidez tras la crisis financiera de 2007-09. Pese a ello, el sector se enfrenta a retos importantes en la actual crisis, en parte por el previsible incremento de la tasa de mora y en parte porque la pandemia tenderá a acelerar tendencias preexistentes, como la disrupción digital, y a prolongar la situación de tipos de interés muy bajos. Todos estos factores presionarán a la baja la rentabilidad de los bancos y acelerarán la reestructuración del sector, que en Europa tomará la forma de fusiones nacionales, dado el estado incompleto de la Unión Bancaria. (Véase Vives, 2020).

4. La situación presupuestaria y financiera

España afronta la crisis del Covid con poca holgura presupuestaria y fiscal. Nuestro país ha cerrado 2019 con una deuda pública del 95% del PIB, un déficit público del 2,8% y un déficit estructural que ronda el 4%. Así pues, hemos entrado en una nueva crisis sin haber completado todavía el proceso de consolidación fiscal tras la anterior, e incluso sin haber logrado alcanzar un superávit presupuestario primario tras seis años de recuperación económica. En estas condiciones, el deterioro de las cuentas públicas que traerá la crisis actual nos pondrá en una situación complicada, con unas necesidades de financiación muy elevadas. La mala situación de partida, además, podría limitar nuestro margen de actuación para tomar medidas que ayuden a combatir la pandemia y a paliar sus efectos económicos y sociales. Entre los riesgos a considerar en este ámbito está la posibilidad de que nuestra pereza fiscal durante los últimos años nos haya dejado en desventaja frente a países que han hecho mejor sus deberes a la hora de competir por inversiones en algunos sectores estratégicos, especialmente tras la relajación de las normas europeas sobre ayudas de estado (véase la sección siguiente).

A finales de abril, el Gobierno español remitió a la Comisión Europea la actualización del Programa de Estabilidad 2020 (Reino de España, 2020). En este documento se recogía un escenario macroeconómico y fiscal para el año en curso en el que se incluía una primera estimación del impacto presupuestario de las principales medidas adoptadas para hacer frente a la crisis del Covid así como una previsión macroeconómica. El Gobierno esperaba entonces una caída del PIB nominal del 10,1% en 2020 y un fuerte incremento del déficit presupuestario del conjunto de las Administraciones Públicas, que se situaría por encima del 10% del PIB o en torno a los 115.000 millones de euros. Se preveía un aumento del gasto de casi 55.000 millones de euros y una caída de los ingresos de más de 25.000 millones. Este escenario supondría cerrar 2020 con una deuda pública por encima del 115% del PIB y un déficit estructural de en torno a cinco puntos.

Como ya se ha visto, las previsiones macroeconómicas más recientes tienden a ser aún más pesimistas, lo que a su vez afectará al escenario fiscal. En esta línea, el segundo Boletín de seguimiento de la crisis de FEDEA (Felgueroso et al, 2020b) casi duplicaba la previsión de caída de ingresos del Gobierno y elevaba la previsión de déficit hasta el 12% del PIB o 133.000 millones. Si a esta cantidad se le añaden los vencimientos de deuda que tendrán lugar durante el año en curso (SGT, 2020), las necesidades totales de captación de recursos durante el presente ejercicio estarían en torno a los 300.000 millones de euros, o un 27% del PIB, una cantidad que sería complicado alcanzar sin la ayuda de las instituciones europeas, de cuya actuación hablaremos a continuación.

5. La respuesta de la Unión Europea

Las instituciones europeas han tomado numerosas medidas para combatir la pandemia y mitigar sus efectos y lo han hecho de forma más rápida de lo habitual aunque hay algunas cuestiones importantes todavía por concretar.¹⁰ Algunas de estas medidas han servido para ampliar los márgenes de actuación contra la crisis de los que disponen los Estados miembros y otras son actuaciones directas de la Unión que refuerzan las de los gobiernos nacionales.

Dentro del primer grupo de medidas indirectas cabe destacar tres actuaciones fundamentales. Las dos primeras han sido las decisiones tomadas por la Comisión y el Consejo para flexibilizar las reglas que regulan las ayudas del Estado a las empresas y, sobre todo, las reglas fiscales que limitan los niveles de déficit y deuda con el fin de dar a los Estados miembros un mayor margen de maniobra frente a la crisis, tanto a nivel presupuestario general como en lo que respecta a los tipos de ayudas que se pueden utilizar para preservar en lo posible el tejido empresarial. La tercera es la actuación del Banco Central Europeo para facilitar la financiación de los gobiernos nacionales, que sin su apoyo tendrían dificultades para colocar en los mercados los elevados volúmenes de deuda que necesitan emitir sin fuertes aumentos de sus primas de riesgo. Tras un inicio titubeante, el BCE reaccionó enérgicamente con el lanzamiento de un nuevo programa de compra de deuda pública y privada dotado con 750.000 millones de euros que ya ha supuesto un alivio apreciable de las primas de riesgo nacionales. A principios de junio se acordó aumentar la dotación de este programa en otros 600.000 millones de euros y extender su duración hasta junio de 2021, sin descartar extensiones adicionales. A esto hay que añadir también la muy considerable aportación de liquidez que el BCE ha inyectado al sistema financiero utilizando otros instrumentos.

Dentro de este grupo hay que mencionar también una serie de medidas regulatorias y supervisoras de aplicación al sector bancario que han sido adoptadas con rapidez por las autoridades europeas, en coordinación con las autoridades internacionales, para ayudar a que el sector pueda ejercer de la manera más efectiva posible su papel de apoyo a la economía, facilitando el acceso al crédito. Las medidas acordadas buscan otorgar un cierto alivio regulatorio y supervisor a las entidades financieras, retrasando los stress tests previstos y la entrada en vigor de algunas normas más exigentes, como el nuevo marco Basilea 3, introduciendo un marco más flexible para las moratorias y revisando el reglamento de requerimientos de capital de los bancos (CRR) para anticipar la entrada en vigor de elementos con impacto positivo, como el factor de apoyo a pymes e infraestructura, y posponer la entrada en vigor de otros con impacto negativo, como el

¹⁰ Para una discusión más detallada de estos temas, véase Valle (2020) y la sección 7.2 de Felgueroso et al (2020).

ratio de apalancamiento. Por otra parte, la UE ha optado también por prohibir la distribución de dividendos hasta al menos el año 2021, una medida indiscriminada de discutible eficacia, y ha tardado en concretar las implicaciones de algunas medidas, como las relacionadas con el uso de colchones de capital y liquidez, que podrían terminar no usándose dada la presión de inversores y agencias de rating para mantener niveles elevados de capital bancario.

En cuanto al segundo grupo de actuaciones, la Comisión Europea ha tomado medidas para facilitar el aprovisionamiento de material sanitario y está financiando la búsqueda de tratamientos y vacunas contra el coronavirus. También está utilizando su presupuesto para movilizar recursos de los fondos estructurales y de los fondos europeos de solidaridad e inversiones para luchar contra la pandemia y sus consecuencias económicas. Lo mismo está haciendo el BEI dentro de su ámbito de actuación. Por otra parte, se han puesto en marcha diversos mecanismos colectivos de respaldo financiero-fiscal a los estados miembros. El primero de ellos ha sido el programa llamado SURE (*Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)¹¹, que permitirá movilizar hasta 100.000 millones de euros en préstamos a la Comisión que ésta trasladará en condiciones favorables a los Estados miembros que lo soliciten. El objetivo de estos fondos es aliviar el impacto de la crisis sanitaria sobre el empleo mediante la financiación de mecanismos de reducción subvencionada del tiempo de trabajo como los ERTes. Este instrumento se concibe como una forma provisional de poner en marcha un Régimen Europeo de Reaseguro de Desempleo sin perjuicio del posible establecimiento posterior de un instrumento permanente. El reglamento del SURE, ha sido aprobado en la reunión del Consejo Europeo del 19 de mayo y el fondo estará disponible en cuanto los Estados miembros hayan aportado las garantías necesarias.¹² En cuanto a su reparto, se ha acordado que sus tres mayores beneficiarios no podrán obtener conjuntamente más del 60% de sus recursos, lo que apunta a que España pueda disponer de en torno a 20.000 millones de euros.

Al SURE le han seguido dos instrumentos de mayor importancia cuantitativa que jugarán un papel muy importante a la hora de definir las políticas de reactivación y reconstrucción de los países más afectados por la crisis, incluyendo el nuestro. El primer instrumento se canalizará a través del Fondo de Rescate Europeo, el llamado MEDE. Esta entidad, creada en 2012, puede movilizar fondos mediante la emisión de instrumentos financieros para conceder préstamos a los Estados miembros o adquirir su deuda en mercados primarios o secundarios. En el marco del MEDE, el Eurogrupo alcanzó un consenso el 9 de abril, refrendado el 15 de mayo por el Consejo de Gobierno del MEDE, para establecer un programa de *Pandemic Crisis Support* por un montante de hasta 240.000 millones de euros durante un período de dos años y medio, cuya única condición de acceso es atender gastos vinculados a la crisis sanitaria, con un límite de petición del 2% del PIB de 2019 del estado solicitante.¹³

El instrumento más importante es el *Fondo de recuperación europeo*. En una resolución del 15 de mayo, el Parlamento Europeo propuso un fondo dotado con dos billones de euros, mayoritariamente para transferencias. Apenas unos días después, Francia y

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?qid=1589957881511&uri=CELEX:32020R0672>

¹² <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure/pdf> y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?qid=1589957881511&uri=CELEX:32020R0672>

¹³ Véase: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-board-governors-backs-pandemic-crisis-support> <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>

Alemania avanzaron una propuesta conjunta que contemplaba un fondo de hasta medio billón de euros para financiar transferencias. El 28 de mayo, la Comisión Europea publicó su propuesta (EC, 2020) de un instrumento de recuperación llamado *Next Generation EU* con una dotación total de 750.000 millones de euros para el periodo 2021-2024, de los que 500.000 millones se destinarían a ayudas directas a los Estados miembros.¹⁴ Los recursos se obtendrían mediante la emisión de deuda comunitaria, elevándose transitoriamente el techo de recursos propios de la Unión para financiar sus intereses y vencimientos con ingresos comunitarios adicionales provenientes de nuevos impuestos medioambientales y otros tributos aún por concretar o, en su ausencia, de contribuciones nacionales directas. En última instancia, por tanto, la carga de la deuda recaerá sobre todos los ciudadanos europeos, incluyendo a los españoles.

Tras complicadas negociaciones, en la reunión del Consejo Europeo que concluyó el 21 de julio se alcanzó un acuerdo sobre *Next Generation EU (NGEU)* y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, que ahora deberán ratificar el Parlamento Europeo y algunos parlamentos nacionales. El acuerdo incluye ciertas concesiones a los países partidarios de limitar el tamaño del Fondo y especialmente la partida de transferencias.¹⁵ En particular, aunque la dotación total de la iniciativa se ha mantenido en 750.000 millones de euros, la partida de ayudas directas se ha recortado en un 22% hasta 390.000 millones, aumentando los préstamos en contrapartida. Además, se han reforzado los mecanismos de control sobre el uso y libramiento de los Fondos (aunque sin llegar al derecho de veto individual que reclamaban algunos países), se ha recortado ligeramente el techo de gasto del nuevo marco financiero plurianual y se han mantenido e incluso ampliado los cheques compensatorios a ciertos contribuyentes netos al presupuesto europeo que la Comisión esperaba poder eliminar.

El objetivo de la iniciativa NGEU es facilitar la reconstrucción post pandemia con programas de gasto alineados con las prioridades de la Unión y del presupuesto comunitario. Casi el 90% de los recursos de NGEU se canalizarán a través de la llamada Facilidad de Recuperación y Resiliencia, dotada con 672.500 millones de euros entre transferencias a fondo perdido (312.500 millones) y préstamos (360.000). El 70% de las ayudas directas de este programa se comprometerán en los años 2021 y 2022 y el 30% restante durante 2023. Se contempla una prefinanciación del 10%, que se pagará en 2021. Los fondos correspondientes a los dos primeros años se pre-asignarán a los países miembros en base a su población, renta per cápita y tasa de desempleo, mientras que para el reparto de los fondos correspondientes a 2023 la variable de desempleo será sustituida por la pérdida de PIB observada durante 2020 y 2021, que será por tanto el único indicador directo del impacto de la pandemia que se utilizará en el reparto. En cuanto a los préstamos, el importe máximo que cada estado miembro podrá solicitar será el 6,8% de su PIB. El Gobierno español calcula que nuestro país recibirá en torno a 140.000 millones de euros del Fondo de Recuperación, de los que algo más de la mitad serán ayudas directas.¹⁶

Con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales de la crisis, estos recursos deberán dedicarse a financiar inversiones y reformas que favorezcan un crecimiento robusto y sostenible, con especial atención al fomento de la transformación digital y ecológica, debiendo dedicarse al menos un 30% del gasto total a medidas relacionadas

¹⁴ Todas las cifras del instrumento se dan a precios constantes de 2018.

¹⁵ Véase <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/07/17-21/> y European Council (2020).

¹⁶ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/210720-cministros.aspx>

con la lucha contra el cambio climático. 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 reformas. La Comisión evaluará estos planes en base a su coherencia con los objetivos citados y su consistencia con las recomendaciones específicas que ha hecho a los países miembros en años recientes en el marco del semestre europeo,¹⁷ 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 indicados más arriba. 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.

El Fondo de recuperación, junto con el resto de las medidas de apoyo que ha ido aprobando la Unión Europea, tiene una importancia fundamental para nuestro país porque en buena medida determina nuestra capacidad de respuesta frente a la crisis. La concreción de los detalles de su diseño y ejecución ha de seguirse, por tanto, con especial cuidado porque la letra pequeña de los reglamentos y los procedimientos financieros y de control pueden tener un efecto crucial sobre la capacidad real de absorción de estos fondos, tal como muestra nuestra experiencia con la ejecución de los fondos estructurales europeos en años pasados.

Por otra parte, hemos de ser conscientes de que la ayuda europea no va a ser ilimitada y permanente. Aunque es muy importante poner en valor el esfuerzo y la solidaridad que supone la actuación conjunta y sin precedentes de las instituciones europeas, la existencia de estas ayudas no exime a España de la responsabilidad de elaborar una estrategia realista de recuperación y crecimiento con visión de largo plazo así como un plan de sostenibilidad fiscal a medio plazo.

6. La situación internacional

La pandemia del Covid ha ido extendiéndose durante los últimos meses hasta afectar a prácticamente todo el mundo y no muestra por el momento tendencia a remitir. Aunque muchos de los países inicialmente más afectados parecían haber conseguido contener la enfermedad, en las últimas semanas del verano se están produciendo preocupantes rebrotes en varios países europeos y continúa aumentando el ritmo de contagios en Asia y América. Además de problemas sanitarios, el virus ha traído consigo la peor crisis económica mundial desde la Gran Depresión. El impacto sobre la actividad económica se circunscribió inicialmente a un grupo reducido de países afectados, pero se fue propagando a medida que lo hacía la enfermedad, y con ella las medidas restrictivas

¹⁷ 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 garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y de la deuda pública y la mejora de la efectividad de los servicios de empleo y de los resultados educativos.

impuestas por las respectivas autoridades, lo que contribuyó a reforzarlo a través de la alimentación mutua entre países.

Todo lo anterior configura un panorama sombrío en el que a la generalización de la crisis económica hay que añadir una considerable incertidumbre sobre su posible duración y magnitud en función de la evolución de la situación sanitaria. En consecuencia, muchas de las previsiones económicas que se han ido haciendo contemplan una horquilla de escenarios posibles que generalmente condiciona la rapidez de la recuperación a un posible rebrote en 2021. Sin embargo, los datos más recientes plantean la posibilidad de que el rebrote se produzca de forma inminente, lo que agravaría la situación y la acercaría a los pronósticos más pesimistas. El elemento positivo en este triste panorama viene dado por el hecho de que, pese a todo, hay que esperar que el impacto de la crisis será “fundamentalmente transitorio”, pues una vez que alguna de las vacunas actualmente en fase de pruebas demuestre su eficacia, hay que suponer que la pandemia desaparecerá en un plazo relativamente breve.

En cuanto a la magnitud de la crisis, según las proyecciones de junio del FMI, el PIB mundial caerá en 2020 un 4,9%, lo que supone un impacto neto negativo del 6,5% respecto a las previsiones previas a la crisis (+1,6% proyectado en enero de 2020). Este dato supone un empeoramiento del 1,9% respecto a las del propio organismo en abril, lo que da una idea del deterioro de los indicadores como consecuencia de la extensión de la crisis y de la ralentización observada en la salida por algunos de los países más afectados. Para la OCDE la caída global sería del 6% y podría llegar al 7,6%. Según el FMI, las economías avanzadas verían caer su PIB un 8% -el área del Euro un 10,2%- mientras que los países emergentes y en desarrollo caerían solo un 3% -dentro de ellas, las Iberoamericanas serían las más afectadas con una caída del 9,4%. El efecto tan negativo en las economías avanzadas se debe a la mayor incidencia inicial del Covid. Según el FMI, la recuperación esperada se traduciría en un crecimiento global del 5,4% en 2020, que sería del 4,8% en las economías avanzadas -del 6% en el área del euro- y del 5,9% en los países emergentes y en desarrollo.

El hecho de que el impacto previsto sea en conjunto menor, en términos relativos, para los países menos avanzados que para las economías avanzadas no debe hacer olvidar que aquellos, especialmente los de renta más baja, pueden sufrir mucho más intensamente los efectos de la crisis. Con sistemas sanitarios a menudo deficientes, con escaso margen financiero y fiscal para afrontar la crisis, y con altos porcentajes de la población viviendo en el umbral de la pobreza o debajo de él, en muchos casos los niveles de pobreza se dispararán. En conjunto, se puede afirmar que la crisis ha supuesto una brusca detención del proceso de reducción de la pobreza en el mundo alcanzado en las últimas décadas: según el *World Food Programme* 420 millones de personas podrían caer en la extrema pobreza y 265 millones en la malnutrición.

En cuanto al empleo, como consecuencia de los cierres temporales y los esquemas de regulación temporal de empleo o de reducción horaria asociados a ellos, la pérdida de puestos de trabajo global habría alcanzado, según la OIT, el equivalente a 300 millones de trabajadores a tiempo completo en el primer trimestre de 2020 -respecto al mismo período de 2019- y a 400 millones en el segundo, con un impacto significativamente mayor en los trabajadores jóvenes y en las mujeres, generalmente más presentes en el sector servicios y en particular en algunas de las actividades más afectadas por la crisis.

Una de las consecuencias más inmediatas de la crisis –y a la vez un canal importante para su agravamiento-- ha sido la reducción del comercio y el turismo y de los flujos de inversión internacionales. Según la OMC, el comercio mundial cayó un 3,5% en el

primer trimestre respecto al año anterior y un 18,5% en el segundo trimestre, como consecuencia del colapso de la demanda, unido a limitaciones en la producción y ciertas restricciones añadidas impuestas en algunos casos como reacción a la pandemia. Las proyecciones de la OMC para el conjunto del año prevén una caída global que, según la evolución de la pandemia, oscilaría entre el 13% y el 32%, si bien los datos más recientes acercarían la cifra al extremo más optimista. Las perspectivas para el futuro próximo del comercio mundial son un tanto inciertas, teniendo en cuenta también la existencia de tensiones comerciales significativas entre China y EEUU previas a la crisis, que ya se habían traducido en una caída del comercio en 2019 por primera vez en una década.

Tampoco son nada halagüeñas las perspectivas del sector turístico y de la inversión internacional. Con datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT), entre 100 y 120 millones de empleos turísticos directos están en riesgo como consecuencia de la crisis, y se prevé una pérdida del 1,5 al 2,8 por ciento del PIB mundial debido a la crisis del sector. El turismo constituye la tercera categoría de exportación más grande del mundo: en 2019 representó el 7% del comercio mundial y sustenta uno de cada diez puestos de trabajo. En 2019, se registraron 1.500 millones de turistas internacionales; en los cinco primeros meses de 2020 el turismo internacional cayó más de un 50%. Según las previsiones de la OCDE y la UNCTAD (*World Investment Report, 2020*), la Inversión Directa Exterior en el conjunto del mundo caerá en 2020 un 40%, con un descenso adicional de entre el 5% y el 10% en 2021.

El comportamiento general de los precios durante la crisis ha sido moderado, con caídas de la inflación en los países avanzados de 1,3 puntos desde comienzo del año hasta abril y de 1.2 puntos en los países emergentes y en desarrollo. Aunque existen algunas dudas en cuanto a los posibles efectos sobre los precios de una oferta afectada por la crisis y un repunte rápido de la demanda, no parece que haya riesgos en este aspecto en el corto o medio plazo, idea reforzada por la evolución del precio del petróleo y demás materias primas.

Las respuestas de política fiscal y monetaria a la crisis han sido bastante rápidas. La mayor parte de los gobiernos adoptaron enseguida políticas paliativas que incluían numerosas medidas de apoyo a empresas o trabajadores. El fuerte aumento del gasto se ha traducido en aumentos generalizados del déficit público y de la deuda que tendrán consecuencias muy variadas en función del margen fiscal disponible con el que cuente cada país. Por otra parte, tanto en los países avanzados como en los emergentes, los bancos centrales reaccionaron con rapidez, reduciendo tipos de interés, aplicando políticas monetarias fuertemente expansivas que han incluido la compra masiva de activos. En general, estas medidas han contribuido significativamente a paliar los efectos más inmediatos de la crisis, atenuando potenciales problemas de liquidez, reduciendo diferenciales de primas de riesgo, facilitando el acceso a los mercados por parte de los países que lo han necesitado y mejorando en general el sentimiento financiero.

La reacción inicial de los mercados financieros en las primeras semanas de la crisis reflejó una elevada aversión al riesgo que afectó especialmente a los activos de países emergentes, registrándose en varios de ellos salidas de capitales mucho más intensas - entre tres y seis veces- que en crisis anteriores. La acción decidida de los bancos centrales en el sentido que se ha señalado fue decisiva para revertir con bastante rapidez esa situación. Ello constituye un factor sin duda positivo, si bien en conjunto, como ha señalado el *Global Financial Stability Report*, las condiciones financieras se han

suavizado hasta el punto de presentar una evolución un tanto desconectada de la economía real, lo cual plantea algunas dudas respecto al futuro, ante un posible cambio de sentimiento del mercado, que asociado a la acumulación de deuda pública y privada, puede plantear riesgos para la estabilidad financiera global que pondrían en peligro la salida de la crisis.

Como se ha venido señalando, una crisis global, y la actual lo es quizás en mayor medida que ninguna anterior, requiere soluciones globales. En el período inmediatamente anterior al estallido de la crisis, las tensiones comerciales entre las dos grandes economías del mundo y su lucha por la hegemonía habían supuesto un freno a la cooperación internacional en general, y en particular al desarrollo del multilateralismo que debería acompañar el avance de la globalización en el mundo. La crisis planteó la necesidad de poner en marcha mecanismos de coordinación de manera inmediata, poniendo a prueba la eficacia del entramado institucional existente.

A la vista de los acontecimientos, cabe decir que el resultado es mixto, pues la coordinación ha existido en varios aspectos fundamentales, canalizada fundamentalmente a través del G20, si bien no hasta el punto que habría cabido esperar. En la práctica, las principales medidas adoptadas han sido el programa de reducción del servicio de la deuda para países de renta baja -un procedimiento complejo que se ha ejecutado con eficacia y que sigue abierto-, y la ampliación de las facilidades financieras del FMI y los Bancos de Desarrollo regionales, que ha puesto a disposición de los países necesitados importantes líneas de financiación.

Entre las críticas a la acción frente a la crisis del G20, y en general de los gobiernos de los países avanzados, cabe destacar la falta de un acuerdo para ofrecer liquidez a los países más necesitados a través de una emisión de DEG que parece claramente recomendable y la falta de un plan de recuperación ante la crisis global, ambicioso y específico, que el G20 estaría en condiciones de poner en marcha. Lo primero es imputable a la resistencia de EEUU y probablemente termine haciéndose. Lo segundo es consecuencia de las tensiones entre los grandes y su reducida vocación por el multilateralismo, que les lleva a primar las soluciones domésticas.

En cualquier caso, la crisis ha reabierto de forma perentoria el debate sobre el estado de la cooperación internacional, su eficacia y sus limitaciones. Hay que esperar que el pragmatismo se imponga y se traduzca en un nuevo impulso al multilateralismo y a la cooperación, con un probable refuerzo del papel de los foros de espectro amplio, como es el G20.

Cabe preguntarse en qué sentido el contexto internacional que se ha descrito sumariamente afecta a España y si hay alguna conclusión que sacar respecto a las recetas a aplicar para salir fortalecidos de la crisis. Lo primero que habría que destacar es la incertidumbre que sigue rodeando a la evolución de la crisis a escala mundial, en cuanto a su magnitud y su duración. De acuerdo con las previsiones más recientes, cabría esperar una recuperación relativamente rápida de la demanda de nuestros principales socios comerciales -la UE, Reino Unido, EEUU y China-, lo cual unido a las medidas monetarias y las ayudas de la UE permitirían en principio pensar en un contexto relativamente favorable para la recuperación a medio plazo de nuestra economía. Una excepción sería el sector turístico, muy gravemente afectado por la crisis y cuya recuperación hay que temer que sea lenta, por la caída de la renta generalizada pero sobre todo por la evolución de la situación sanitaria en España.

Por otra parte, la importante internacionalización de nuestra economía hace deseable que las restricciones al multilateralismo y las tentaciones proteccionistas que han

asomado en alguna medida como reacciones a la crisis sean pasajeras y la magnitud del problema global planteado reconduzca la cooperación internacional hacia la senda emprendida en las últimas décadas y solo recientemente limitada. En este sentido, lo razonable es que España se posicione en favor del multilateralismo y de la apertura comercial en todos los ámbitos en los que pueda influir, y aproveche la tesitura para procurar ganar influencia en los distintos foros internacionales en los que participa y para reforzar la cooperación con sus socios naturales, incluyendo Hispanoamérica.

Capítulo 2: POLÍTICAS HORIZONTALES CONTRA LA CRISIS. ¿QUÉ SE HA HECHO Y QUÉ HABRÍA QUE HACER DE AQUÍ EN ADELANTE?

1. Introducción

En el presente capítulo se intenta responder a tres preguntas básicas: ¿cuál ha sido la respuesta de las administraciones españolas a la crisis?, ¿hay margen para mejorarla? y ¿qué habría que hacer de cara al futuro y en particular al proceso de reactivación que se ha iniciado una vez concluido el período de confinamiento? Aunque nos centraremos en cuestiones económicas, hablaremos también sobre la política sanitaria y la situación del sistema educativo. El foco se pondrá sobre el corto y medio plazo, dejando para el capítulo 4 la discusión de algunas políticas que han de abordarse con una visión de largo plazo.

Los objetivos de las políticas que analizaremos han ido adaptándose a la evolución de la crisis. En la primera fase de difusión explosiva del virus, el objetivo fundamental de la política económica y sanitaria era muy sencillo: se trataba de parar el golpe lo mejor posible. Había que reducir la tasa de contagio para evitar que el sistema sanitario se colapsara y poner a la economía en hibernación con respiración asistida para minimizar la destrucción de tejido empresarial y empleo y asegurar unas rentas suficientes para el mayor número posible de hogares. Superada la fase crítica, con la pandemia en principio controlada, hemos entrado en una segunda etapa de reactivación en la que hay que buscar los mejores compromisos posibles entre objetivos contrapuestos. En materia de política sanitaria, hay que utilizar formas menos drásticas de combatir el virus que permitan ir normalizando la vida cotidiana. Como sostienen Blanchard et al (2020), en materia de política económica se trata ahora de ir reduciendo gradualmente las medidas de protección a trabajadores y empresas a la vez que se introducen estímulos que contribuyan a la vuelta a la actividad, así como de establecer mecanismos que ayuden a evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades y empresas con mejores perspectivas de futuro, todo ello en un contexto de elevada incertidumbre y recursos fiscales y administrativos limitados.

La primera sección discute brevemente las deficiencias de nuestro sistema sanitario que el Covid ha puesto de manifiesto y algunas propuestas para mejorar su desempeño futuro. Seguidamente, se abordan los efectos de la pandemia sobre el sistema educativo y algunas posibles medidas paliativas de cara al próximo curso. El resto del capítulo repasa y valora las medidas económicas adoptadas por el Gobierno central para paliar los efectos económicos y sociales de la epidemia, clasificándolas en varios grupos: mecanismos de flexibilidad laboral y sustitución de rentas del trabajo, inyecciones de liquidez y otras ayudas a empresas y medidas de protección a los colectivos más vulnerables. Tras describir las principales actuaciones en cada ámbito y compararlas en su caso con lo que se ha hecho en otros países, se documentan los problemas que han surgido y se avanzan propuestas para modificar o ampliar las medidas ya tomadas y para adoptar otras nuevas. Entre estas últimas estarían la adopción inmediata de un plan de reequilibrio presupuestario a medio plazo que podría apoyarse parcialmente, una vez se asiente la recuperación, en un recargo transitorio sobre el IRPF que debería ir acompañado lo antes posible por una reforma tributaria integral una de cuyas prioridades ha de ser la ampliación de las bases fiscales. Finalmente, se analiza la división de tareas entre la administración central y las autonómicas en la lucha contra la crisis.

En términos generales, concluimos que la gran mayoría de las medidas económicas adoptadas en los momentos iniciales de la epidemia han ido en la dirección correcta y han contribuido muy significativamente a proteger a diversos colectivos en la fase más aguda de la crisis, si bien con ciertas lagunas y retrasos. Muchas de estas medidas, sin embargo, necesitan ser adaptadas de cara a la fase de reactivación, un proceso que sólo ha comenzado en las últimas semanas y al que aspiramos a contribuir con este informe.

Antes de entrar en detalles específicos, conviene quizás dejar constancia de un problema que ha afectado a muchas de las medidas adoptadas en la fase inicial de la crisis, limitando su efectividad. Los considerables retrasos registrados en la tramitación y pago de diversas prestaciones y ayudas son los síntomas más llamativos de un problema más general de falta de agilidad en algunos aspectos de la gestión pública que habría que abordar para evitar problemas similares en el futuro y mejorar el servicio a los ciudadanos. Con este fin, es necesario un cambio de cultura administrativa que pasaría, entre otras cosas por una reducción muy considerable, incluso en tiempos normales, de los trámites y comprobaciones ex ante, sustituyéndolos por controles selectivos a posteriori acompañados de fuertes sanciones para los que incumplan los requisitos anunciados y por una utilización generalizada de los procedimientos telemáticos que ya se han incorporado en partes importantes de la Administración (en ocasiones de una forma susceptible de mejora). La agilidad con la que el sistema sanitario ha respondido a la situación es una excepción notable a esta crítica, que apunta sin embargo en la misma dirección: la necesidad de una gestión más ágil y eficiente, no sólo en emergencias sino también en tiempos normales.

2. ¿Qué ha fallado en la gestión de la pandemia y cómo evitar que vuelva a suceder?

La población española cuenta con la mayor esperanza de vida de la Unión Europea. En 2017 se situó en 83,4 años, dos años y medio por encima de la media europea. Este progreso es fruto de múltiples factores, entre ellos nuestro sistema sanitario, destacando que las diferencias en longevidad y salud entre la población española son menos relevantes que en otros países de la UE. Los avances en los tratamientos médicos han supuesto una reducción notable de la mortalidad en las últimas dos décadas. Durante estos años, la esperanza de vida en España ha aumentado en cuatro años, entre otros factores por una mayor supervivencia en enfermedades cardiovasculares y cáncer. En cuanto al coste del sistema sanitario, el gasto en salud en nuestro país ascendió en 2017 a 2.371 € por habitante, de los que un 71% fueron financiados públicamente y un 29% de forma privada. En concreto, el gasto sanitario en España ascendió a un 8,9% de su Producto Interior Bruto (PIB), frente al 9,8% de media en la Unión Europea.

El sistema de salud español en su conjunto muestra, por tanto, un nivel elevado de calidad y un buen desempeño en términos de resultados de salud a un coste comparativamente menor que otros países. Los factores que determinan esta situación son múltiples, destacando entre ellos unos costes salariales inferiores a los de los países de nuestro entorno. La Ley General de Sanidad aprobada en 1986 creó un marco institucional, vigente hasta la actualidad, que ha sido capaz de estructurar apropiadamente las necesidades y expectativas de la población.

Sin embargo, la actual crisis sanitaria ha sometido al sistema a una prueba sin precedentes que ha hecho patente la necesidad de refuerzos y reformas para poder afrontar los retos a los que nos enfrentamos, incluyendo la presente pandemia y las que

puedan venir en el futuro pero también otros retos de carácter estructural derivados entre otras cosas del envejecimiento de la población y el avance tecnológico.

Como se ha visto en la sección 2 del capítulo 1, una vez se comenzaron a detectar contagios en nuestro país, su número aumentó a un ritmo muy rápido hasta provocar en muy poco tiempo una situación crítica de saturación del sistema sanitario, lo que ha obligado a tomar duras medidas de confinamiento de la población durante un período de varios meses para reducir las tasas de contagio. Durante el período más crítico de la epidemia, el sistema sanitario español se enfrentó a enormes dificultades pero también demostró una notable flexibilidad y capacidad de respuesta que le permitieron evitar el colapso.

Por el lado negativo, hubo problemas recurrentes de todo tipo, muchos de ellos ligados a la falta de planificación para emergencias de la magnitud de la actual. Entre ellos cabe quizás destacar los déficits de capacidad diagnóstica (especialmente de tests PCR), equipos de protección para evitar contagios y otros equipos y dispositivos médicos, la saturación de los servicios de teleasistencia, transporte, urgencias y cuidados intensivos, el cierre de los centros de atención primaria y la falta de preparación y recursos de las residencias sociosanitarias. Al mismo tiempo, el sistema fue capaz de adaptar muy rápidamente sus estructuras de gestión y coordinación y de integrar a la sanidad privada bajo un mando único. También se consiguió ampliar notablemente la capacidad asistencial, tanto mediante la reorganización de las instalaciones existentes como recurriendo a hoteles medicalizados y hospitales de campaña, ampliando los servicios de teleasistencia y flexibilizando enormemente la contratación de personal para hacer frente a la emergencia.

Tres lecciones importantes que podemos extraer de esta experiencia, y de las de otros países que se enfrentaron con más éxito a la llegada de la pandemia, como Alemania y Corea del Sur,¹⁸ tienen que ver con la importancia de la planificación y la comunicación, con la necesidad de trasladar a tiempos normales esa flexibilidad que tan bien nos ha servido en tiempos de crisis y con el crucial papel del subsistema de salud pública y comunitaria, que ha sido el patito feo del sistema sanitario durante mucho tiempo.

En relación con el primer punto, una medida imprescindible sería establecer una reserva estratégica de material y equipo sanitario, así como elaborar planes de contingencia y protocolos de actuación para posibles situaciones de emergencia y dedicar medios y atención a concienciar e informar a la población sobre cómo comportarse ante una epidemia. También sería conveniente revisar la actual dotación de equipamientos sanitarios y, en su caso, establecer un plan de renovación y ampliación de los mismos que permita disponer de la capacidad suficiente para hacer frente a epidemias y otras posibles emergencias. Pensando en el medio y largo plazo, habría que reforzar el apoyo al I+D+i en biotecnología y fomentar la transferencia de sus resultados a la industria sanitaria.

En cuanto al segundo, sería necesario dotar a las instituciones sanitarias de personalidad jurídica propia, de una dirección profesionalizada y de una mayor autonomía para la gestión de sus presupuestos y sus recursos humanos, así como potenciar la colaboración público-privada. También convendría crear una agencia independiente de evaluación de resultados y tecnologías sanitarias que dinamice el sistema, ayudando a generalizar las

¹⁸ Véase a este respecto la sección 5 del informe de la Comisión de Sanidad del GTMC (Vega de Seoane et al, 2020).

mejores prácticas nacionales e internacionales, y promueva la mejora continua de nuestro sistema de salud.

En tercer lugar, es necesario reforzar el sistema de salud pública y control epidemiológico. Ésta ha sido siempre la parte más olvidada e infradotada del sistema sanitario, con un presupuesto que representa en torno al 1% del gasto sanitario total, incluyendo los recursos destinados a la compra y administración de vacunas, pero juega un papel crucial en la detección y contención temprana de las epidemias. Para aumentar su eficacia, será necesario mejorar sus estructuras de apoyo científico-técnico y sus medios materiales y tecnológicos, incluyendo la capacidad de realización de pruebas diagnósticas, los equipos y tecnologías de rastreo de contactos y los mecanismos y unidades de recogida, transmisión y análisis de datos epidemiológicos. Estos últimos están funcionando de manera muy deficiente durante la actual crisis, hasta el punto de que, varios meses después de su inicio, seguimos sin disponer de información homogénea y clara sobre la evolución de la pandemia que ayude a tomar las medidas necesarias con rapidez. También sería necesario revisar la Ley de Salud Pública para dar a las administraciones mejores herramientas legales para afrontar epidemias y otras situaciones de emergencia sanitaria sin necesidad de proclamar el estado de alarma.

Por último, la pandemia ha evidenciado que el sistema de atención a la dependencia de carácter residencial no estaba preparado para una crisis sanitaria como la que estamos padeciendo, lo que se ha traducido en un número muy elevado de contagios de una población especialmente vulnerable al virus. Para evitar que situaciones como esta puedan repetirse en el futuro es imprescindible mejorar la coordinación de las residencias de mayores con el sistema de salud e introducir auditorías periódicas que permita detectar y corregir posibles deficiencias en su funcionamiento.

A estas lecciones generales conviene añadir algunas recomendaciones más específicas sobre cómo lidiar con la segunda ola de la pandemia, que como se ha visto más arriba parece estar ya aquí. En este sentido, es necesario

1. mejorar la coordinación entre Atención Primaria y las Urgencias de los Hospitales para identificar y estratificar el riesgo de los pacientes infectados por SARS-CoV-2 desde el punto de vista clínico y analítico,
2. garantizar el suministro de reactivos para PCR dada la situación de escasez que se está produciendo a nivel internacional por el masivo incremento de la demanda,
3. definir bien circuitos separados y la organización de cohortes de pacientes Covid y no-Covid dentro de los hospitales,
4. preparar la potencial expansión de las áreas de urgencias, hospitalización, UCI y laboratorio de microbiología,
5. aumentar la disponibilidad de instalaciones (como hoteles sanitizados) para la cuarentena o confinamiento de las personas que hayan tenido contacto estrecho con infectados y para la residencia tras el alta hospitalaria de pacientes Covid que no tengan medios propios para aislarse de manera segura durante el tiempo adecuado, y
6. extremar la información y el cuidado de los profesionales que pueden estar expuestos al virus.

3. El sistema educativo ante la pandemia

La pandemia de Covid ha obligado a cerrar de un día para otro la práctica totalidad de los centros educativos durante el último trimestre del curso. La capacidad de reacción que ha mostrado el sistema educativo en su conjunto ante esta situación sin precedentes

ha sido notable. Pese a la ausencia de cualquier margen de preparación, se consiguió evitar la pérdida del curso académico, impartir buena parte de los contenidos previstos y llevar a cabo las evaluaciones finales de los distintos niveles académicos, si bien de forma bastante deficiente en muchos casos. Estos objetivos, sin embargo, se alcanzaron de forma muy desigual, con importantes variaciones entre niveles académicos, comunidades autónomas y centros específicos, lo que refleja entre otros factores la desigual disponibilidad de medios y conocimientos telemáticos, materiales formativos y capacidad de apoyo en centros y familias.

La anómala situación vivida este año tendrá efectos negativos sobre el desempeño académico a corto y medio plazo, incluyendo el aumento de las tasas de fracaso y abandono escolar, que podrían ser difíciles de remediar si la situación se prolonga mucho más. Los efectos adversos se concentrarán en los colectivos más desfavorecidos, sobre todo en los alumnos procedentes de familias en riesgo de exclusión y aquellos con necesidades especiales que requieren una atención personalizada, y podrían agravar además las preocupantes desigualdades territoriales y socioeconómicas que ya existen en este ámbito. El cierre de los centros escolares tenderá a reabrir la brecha educativa entre diferentes estratos socioeconómicos que la escolarización temprana contribuye a cerrar, con efectos potencialmente permanentes en el individuo, y tendrá efectos especialmente negativos en nuestro país debido a que España está entre los países que menos preparan a los niños para aprender solos, destreza necesaria para que el aprendizaje on-line sea efectivo.

Con el objetivo de paliar los efectos negativos de la crisis sobre el alumnado y el sistema educativo, en el informe de la Comisión de educación del GTMC (Núñez y otros, 2020) se proponen algunas medidas urgentes de cara al otoño que se financiarían a través de los programas europeos destinados a paliar los efectos de la pandemia. El Plan de refuerzo educativo de emergencia trataría de garantizar el acceso de los alumnos en riesgo de exclusión a una educación de calidad. Los alumnos recibirían una atención personalizada y se utilizarían técnicas de innovación pedagógica y plataformas online (incluyendo programas de autoaprendizaje y técnicas de gamificación) con el objetivo de mejorar sus hábitos de organización y trabajo, su autoestima, motivación y creatividad, reforzar su habilidad en el manejo de las nuevas tecnologías, su comprensión lectora y sus habilidades de razonamiento lógico-matemático y de resolución de problemas. El programa comportaría la contratación de maestros y profesores de refuerzo entre graduados universitarios recientes y profesionales con experiencia laboral que trabajarían con grupos reducidos de alumnos en tareas de refuerzo en materias como lengua, matemáticas e idiomas. También debería incluir la realización de actividades de formación en el uso de plataformas educativas digitales tanto para los profesores como para los alumnos y sus familias, así como el refuerzo del personal de administración para reducir la carga administrativa de los docentes.

Un segundo bloque de medidas estaría encaminado a proporcionar soluciones a la falta de conectividad de los alumnos de enseñanza obligatoria, proporcionando equipos o conexiones a bajo o nulo coste a las familias y escuelas que los necesiten. Finalmente, se propone apoyar el desarrollo y uso de plataformas digitales que faciliten el aprendizaje autónomo. Estas plataformas de contenidos digitales adaptativos serán de gran utilidad si la crisis del COVID-19 se prolonga. Algunas de ellas incorporan sistemas de inteligencia artificial que permiten dar un tratamiento individualizado a cada alumno a través del seguimiento de sus avances y de las dificultades a las que se enfrenta. Además, el apoyo a su desarrollo y uso no sólo beneficiaría a los alumnos

españoles, sino que potenciaría una actividad económica de proyección internacional y gran futuro en el mundo de habla hispana.

Hay que observar que el Gobierno central y las comunidades autónomas están poniendo en marcha en las últimas semanas algunas actuaciones en la línea propuesta, como los programas *Proa+* y *Educa en Digital*. El primero de ellos prevé transferir 40 millones de euros a las CCAA para reforzar el funcionamiento de los centros educativos y ofrecer apoyo al alumnado más vulnerable durante el curso 2020-21. El segundo, 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. No está claro, sin embargo, que la preparación para la vuelta a las aulas esté recibiendo toda la atención que el tema merece o que las actuaciones en curso vayan a ser suficientes para abordar con ciertas garantías un curso que podría ser muy complicado si se intensifican los rebotes de la pandemia.

4. Medidas de flexibilidad laboral y sustitución de rentas del trabajo

La medida más importante contra la crisis que se ha adoptado en el ámbito laboral ha sido la apuesta por los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs) para evitar la destrucción de puestos de trabajo y de tejido empresarial. Se han adoptado también diversas medidas para proteger a otros colectivos de trabajadores no cubiertos por estos expedientes. Entre ellas destaca la creación de una prestación extraordinaria por cese involuntario de actividad ligado a la crisis sanitaria que juega un papel similar al de los ERTEs para los trabajadores autónomos. También se han creado subsidios extraordinarios de desempleo para empleados del hogar y por finalización de un contrato temporal y se ha dado acceso a la prestación contributiva por desempleo a ciertos colectivos que en condiciones normales no lo tendrían, como los trabajadores despedidos durante el periodo de prueba de un nuevo contrato.

La figura del ERTE, existente en nuestra legislación laboral desde el año 1995 y flexibilizada con la reforma de 2012, 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, se ayuda a proteger tanto a empresas como a trabajadores favoreciendo el mantenimiento de la relación contractual entre ambos. En particular, las empresas pueden reducir sus costes salariales durante periodos de baja actividad 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 periodo suficiente. Durante el periodo de vigencia 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.

La evidencia aportada por los estudios sobre el tema muestra que estos mecanismos de flexibilidad pueden ser un instrumento muy útil para evitar despidos ineficientes que comportarían la pérdida de capital humano específico y otros costes económicos y sociales, incluyendo los considerables costes de transacción de deshacer y rehacer plantillas. También ayudan a evitar la desaparición de empresas viables y actúan como un estabilizador automático y como un mecanismo de reparto de los costes de la crisis.

Como cualquier subvención, sin embargo, los ERTes también pueden generar distorsiones y pesos muertos que incrementan sus costes y reducen su efectividad.¹⁹ En particular, una vez superada la emergencia sanitaria resulta clave evitar problemas de incentivos que podrían retrasar la reactivación de la economía y la reasignación de trabajadores hacia empresas más productivas o sectores con mayor demanda.

El Real Decreto-ley 8/22 de 17 de marzo (RDL8) agiliza los trámites para los ERTes relacionados con el Covid-19 y mejora sus condiciones. El decreto establece que los afectados por estos expedientes tendrán derecho durante su duración a una prestación contributiva aun cuando no cumplan los requisitos de cotización previa normalmente exigidos para ello y que este período “no consumirá derechos”, esto es, no se descontará del tiempo acumulado durante el que los trabajadores afectados tienen derecho a cobrar la prestación en función de sus cotizaciones pasadas. 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.

La flexibilización de las condiciones de los ERTes y la creación de la prestación extraordinaria por cese de actividad ligado al Covid han permitido utilizar estos mecanismos para proteger a una parte muy significativa de la población activa española durante los peores momentos de la crisis sanitaria. Con datos de mayo, un 21% de los asalariados afiliados a la Seguridad Social estaban cubiertos por un ERTE y un 44% de los autónomos estaban percibiendo una prestación extraordinaria por cese de actividad. Dado el elevado número de beneficiarios, el coste de estas prestaciones está siendo muy elevado durante los últimos meses. En mayo, el coste de las prestaciones por desempleo ligadas a los ERTes rondaba los 3.000 millones y el de los ceses de actividad los 1.200 (de la Fuente, 2020b), aunque ha de tenerse en cuenta que el grueso de los trabajadores cubiertos por ERTes estarían cobrando la misma prestación en caso de haber sido despedidos, si bien en ese caso estarían consumiendo los derechos acumulados hasta el momento.

Programas similares a los ERTes han sido utilizados en los últimos meses por la mayoría de los países europeos para hacer frente al shock originado por la pandemia de Covid, llegando a cubrir a finales de abril a más de 42 millones de trabajadores en la UE27, cerca del 27% del empleo total. Como se aprecia en el Gráfico 2.1, la tasa de cobertura de estos mecanismos estaba entre el 40 y el 50 por ciento en Suiza, Francia, Italia y Luxemburgo. España con una tasa de cobertura estimada en estas fechas del 24% se situaría muy cerca del Reino Unido y Holanda, menos de tres puntos por debajo de Alemania y muy por encima de los países escandinavos.

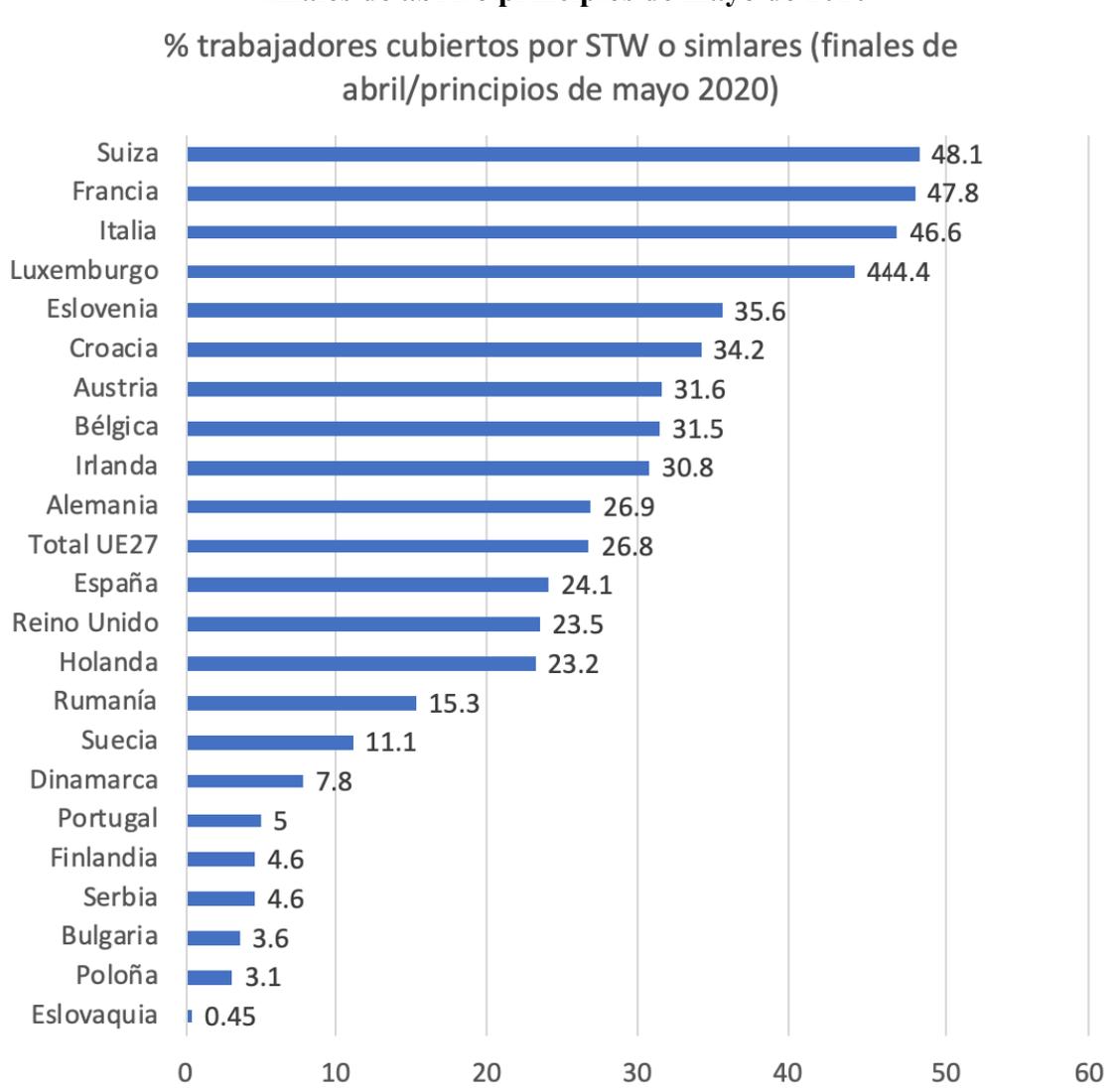
Aunque hay indicios de retrasos significativos en el pago de ciertas prestaciones que podrían haber afectado a cientos de miles de personas,²⁰ los ERTes y las prestaciones extraordinarias por desempleo y por cese de actividad han jugado un papel fundamental

¹⁹ La literatura académica identifica varios tipos de ineficiencias. Se produce una pérdida por “peso muerto” si los expedientes de ERTE incluyen puestos de trabajo que se hubieran salvado también sin estas ayudas y un efecto expulsión si preservan empleos que son inviables tras la retirada de las ayudas. Además, durante la recuperación las ayudas económicas pueden retrasar la reincorporación de los trabajadores. Para una discusión más detallada y una revisión de la evidencia empírica sobre los ERTE, véase Felgueroso y Jansen (2020) y las referencias allí citadas.

²⁰ Entre muchas otras noticias similares, véase por ejemplo <https://elpais.com/economia/2020-05-20/la-larga-espera-por-los-erte.html> y <https://www.lavanguardia.com/economia/20200513/481128124472/erte-prestacion-cobrar-empleo-paro-coronavirus-marzo.html>

en la protección de los trabajadores asalariados y autónomos durante la crisis y en la preservación del tejido productivo. La principal cuestión abierta en el momento de escribir este informe es cómo adaptar su diseño para favorecer una reactivación eficiente.

Gráfico 2.1: Porcentaje de los trabajadores cubierto por ERTes o similares finales de abril o principios de mayo de 2020



- Fuente: Felgueroso y Jansen (2020), con datos de Müller y Schulte (2020). Porcentaje de los trabajadores cubiertos por ERTes o similares basado en datos sobre solicitudes y admisiones a finales de abril/principios de mayo de 2020. Denominador: empleo total según medias anuales de 2019 de la European Labour Force Survey (Eurostat).

Con la normativa original, todos los ERTes relacionados con la crisis del Covid-19 debían terminar como máximo con el levantamiento del estado de alarma, lo que en principio obligaría a las empresas a reincorporar de inmediato a todos los trabajadores afectados, con la obligación añadida de mantener su puesto de trabajo durante al menos seis meses, lo que podría poner en peligro la viabilidad de muchas empresas en aquellos sectores cuya demanda tarde en recuperarse tras el fin del confinamiento. Aunque las empresas podrían previsiblemente recurrir a nuevos ERTes en tal situación, esto exigiría trámites adicionales con los consiguientes costes y retrasos y generaría una

situación de incertidumbre muy dañina que podría evitarse con una regulación ex ante de mecanismos de modulación y salida gradual para los expedientes en vigor.

Presumiblemente para evitar estos problemas, la normativa sobre los ERTes ha comenzado a adaptarse de cara a la reactivación. En el Real Decreto-ley 18/20, de 12 de mayo, (RDL18) se dio forma legal a un acuerdo alcanzado con los agentes sociales para desvincular los ERTes por fuerza mayor del estado de alarma, fijando en principio como fecha tope de finalización el 30 de junio. También se extendió hasta esta fecha la mejora de las condiciones de la protección por desempleo establecida en el RDL8 para los afectados por ERTes ligados a la pandemia y la exoneración de las cuotas de la Seguridad Social para las empresas afectadas por tales expedientes, incentivando la reincorporación al trabajo mediante exoneraciones más generosas para los trabajadores reincorporados que para los suspendidos dentro de las empresas que han decidido reanudar su actividad.

Propuestas para la adaptación de los ERTes y otras medidas relacionadas

La desvinculación de los ERTes por fuerza mayor del estado de alarma fue un paso en la dirección correcta pero son necesarios cambios de mayor calado en la regulación de este mecanismo para adaptarlo a la nueva fase en la que hemos entrando tras el final del confinamiento y de las restricciones a la movilidad. En este estadio de la crisis, la falta de demanda será seguramente el principal problema de la mayoría de las empresas y las ayudas del Gobierno deberán reorientarse hacia la recuperación de la actividad y el empleo, lo que exige una adaptación de los ERTes y un refuerzo de las políticas activas de mercado de trabajo, incluyendo la formación ocupacional, los mecanismos de intermediación laboral y los incentivos a la contratación. La prioridad para los próximos meses ha de ser conseguir que la mayor proporción posible de los actuales beneficiarios de los ERTes puedan reincorporarse a sus puestos de trabajo a medida que las empresas vayan recuperando su actividad, pero hemos de facilitar también el trasvase ordenado de trabajadores desde las que no puedan hacerlo a otras con mejores perspectivas.

En el informe de la Comisión de medidas laborales del GTMC (Felgueroso, Jansen, Jimeno y otros, 2020), escrito a mediados de junio, se argumentaba que era necesaria una nueva prolongación de las ayudas más allá de finales de ese mes para dar tiempo a que la recuperación de la actividad permitiese la reincorporación de un mayor número de trabajadores. Sin embargo, se indicaba también que habría algunos sectores que no podrían volver a operar con normalidad durante mucho tiempo y otros que se verían afectados por cambios en la estructura de la demanda generados o acelerados por la crisis sanitaria y se constataba que hay muchas empresas que han dejado de ser viables y deben desaparecer. En este contexto, se concluía, las medidas del Gobierno no deberían obstaculizar el necesario proceso de reasignación de recursos, sino facilitar su funcionamiento ordenado.

Buscando un punto de equilibrio entre la protección de las personas y la necesaria reasignación de recursos desde las empresas y actividades que han experimentado caídas permanentes de demanda hacia otras más rentables, el informe proponía una estrategia de cambios graduales anunciados con antelación y apostaba por mantener la protección durante un periodo razonable para evitar que una retirada apresurada de las ayudas pudiera causar la destrucción innecesaria de puestos de trabajo y de tejido productivo. Finalmente, se argumentaba que esta extensión de las ayudas debería ir acompañada de una estrategia clara de salida que debería contemplar la retirada progresiva de las ayudas extraordinarias.

En esta línea, la Comisión avanzaba una serie de propuestas concretas para la extensión y adaptación de los ERTE. La primera de ellas era prorrogar los expedientes por fuerza mayor por tres meses, hasta finales de septiembre, al menos en los sectores más afectados por las secuelas de la crisis, facilitando también su transformación casi automática en ERTEs “ordinarios” (por causas económicas o productivas). La prórroga haría posible continuar con el proceso de reactivación sin necesidad de abordar una renovación masiva de estos expedientes que podría colapsar los servicios públicos de empleo con el consiguiente riesgo de retrasos en los pagos a los trabajadores. Por otra parte, los tres meses de prórroga permitirían despejar las dudas sobre la capacidad de muchas empresas para reabsorber a sus trabajadores y constituirían un plazo suficiente para negociar los detalles de un posible ERTE ordinario. Durante este período, se deberían mantener las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo, incluida la reposición de los derechos a la prestación contributiva para todos los trabajadores afectados y las empresas deberían contar con la máxima flexibilidad, reconocida expresamente en la ley, para “sacar y meter” en el ERTE – desafectar y reafectar –, incluso de manera recurrente, a los trabajadores afectados.²¹ Esta última medida reduciría el riesgo de las reincorporaciones para las empresas, facilitando así el proceso de reactivación.

Otra medida importante que se proponía en el informe de la Comisión laboral del GTMC era revisar el esquema de exoneraciones de las cuotas de la Seguridad Social para mejorar los incentivos a la reincorporación de los trabajadores. El esquema existente en aquel momento desincentivaba la reanudación de la actividad productiva por parte de las empresas porque el paso de un ERTE por fuerza mayor total a otro parcial (esto es, la vuelta al trabajo de una parte de la plantilla) implicaba la pérdida de una parte considerable de las exoneraciones de las cuotas patronales a la Seguridad Social ligadas a aquellos trabajadores que permaneciesen en el ERTE. Puesto que esto carecía de sentido, en el informe se proponía suprimir la distinción entre ERTEs por fuerza mayor completos y parciales. El nuevo esquema unificado de ayudas debería mantener exoneraciones de las cuotas patronales, en particular en los sectores donde persistieran restricciones a la actividad. Estas ayudas deberían ser decrecientes en el tiempo y algo más generosas para los trabajadores reincorporados que para los que se mantengan en el ERTE, de forma que una proporción creciente del gasto en incentivos

²¹ La Dirección General de Trabajo (DGT, 2020) ha publicado un oficio aclarando los criterios para la aplicación de los ERTE, en principio durante la fase de desconfinamiento. La DGT indica que las normas que regulan estos expedientes han de aplicarse con flexibilidad de forma que “las suspensiones o reducciones que se hubieran adoptado ... vayan siendo dejadas de aplicar y modificadas en su alcance de acuerdo con la propia evolución de la situación de emergencia sanitaria, las previsiones de desescalada y los factores a los que responde.” A tal fin, “las empresas que estuviesen aplicando las medidas de suspensión o reducción de jornada pueden renunciar a las mismas de manera total o parcial, respecto de parte o la totalidad de la plantilla, y de forma progresiva según vayan desapareciendo las razones vinculadas a la fuerza mayor.” Para facilitar al proceso, se afirma también que “Las exigencias documentales y de procedimiento deben ser las imprescindibles. En este sentido, bastará con trasladar a la entidad gestora de las prestaciones la situación de afección y desafección de cada una de las personas trabajadoras.”

El texto deja claro que se busca facilitar que el proceso de reactivación de las plantillas se pueda llevar a cabo de una forma gradual según se vaya normalizando la situación. Sin embargo, no se hace referencia explícita a la posibilidad de volver a afectar trabajadores al expediente después de haberlos desafectado, revirtiendo así parcialmente el proceso de reactivación, aunque esta posibilidad podría deducirse de la última frase entrecomillada. En cualquier caso, para dar mayor seguridad jurídica a las empresas, sería conveniente que el texto fuera más explícito y que se incluyese en una norma con rango de ley.

se dedicase a subvencionar las horas trabajadas en vez de las horas no trabajadas. Los porcentajes de exoneración podrían diferenciarse por sectores en función del ritmo de recuperación de su actividad.

Algunas de las medidas propuestas por la Comisión fueron adoptadas a finales de junio mediante el RDL24, en el que se prorrogaban los ERTes por fuerza mayor hasta el 30 de septiembre, se preveía su conversión en ERTes ordinarios y se revisaba el esquema de exoneraciones en una línea generalmente consistente con lo indicado más arriba. El decreto, sin embargo, no incluía nuevas medidas para facilitar la transformación casi automática de los ERTes en ordinarios ni formalizaba la flexibilidad que parece existir en la práctica para adaptar el proceso de desafectación de trabajadores a la evolución de la demanda. El decreto tampoco recogía otras propuestas de la Comisión que a nuestro entender siguen siendo necesarias para dar una salida razonable a las empresas cuya situación económica o perspectivas futuras se han deteriorado de tal manera que la reincorporación de toda su plantilla no resulta viable, así como para facilitar la reasignación de recursos hacia los sectores y empresas con mejores perspectivas.

Dos de estas propuestas tienen que ver con la prohibición de despedir del art. 2 del RDL9 y con la exigencia de mantenimiento del empleo por seis meses establecida en la disposición adicional sexta del RDL8 y la disposición final primera del RDL18. Ambas disposiciones se mantienen o refuerzan en el RDL24 (arts. 6 y 7) en contra del criterio de la Comisión. Ésta aconsejaba la derogación de la prohibición de despedir para que las empresas pudieran efectuar despidos por causas justificadas, algo que se consideraba razonable dado el deterioro imprevisto de la situación económica que se ha producido en los últimos meses. También aconsejaba revisar la cláusula de mantenimiento del empleo por seis meses, limitando la devolución de las cotizaciones exoneradas durante la vigencia del ERTE al caso de aquellos trabajadores individuales que hayan sido despedidos durante el plazo fijado y cuyo despido sea declarado improcedente o nulo. De esta forma se introduciría una proporcionalidad entre el grado de incumplimiento y la penalización de la que ahora carece la norma. Estas dos propuestas ayudarían a evitar que muchas empresas en ERTes ligados al Covid terminen en quiebra o en concurso, sea porque los despidos llegan demasiado tarde para salvar a la empresa o porque el coste asociado a la penalización acabe siendo inasumible.

Finalmente, con el objetivo de facilitar la preservación del empleo a medio y largo plazo y facilitar la reasignación del trabajo entre sectores, se deberían introducir requisitos e incentivos para la formación y la cualificación profesional de los trabajadores afectados a ERTes y se debería permitir la compatibilidad – parcial y limitada en el tiempo – de la prestación con el salario si el trabajador acepta otro empleo o inicia una actividad por cuenta propia.

Además de facilitar la reincorporación de los trabajadores cubiertos por los ERTE, otro objetivo prioritario en el corto plazo es diseñar y aprobar un Plan de Políticas Activas adaptado al nuevo escenario de crisis que mejore la eficacia de los servicios públicos de empleo. Con este fin, será necesario i) aumentar sustancialmente los recursos destinados a acciones de empleo y formación, aprovechando al máximo los Fondos Europeos disponibles, incluyendo los remanentes no gastados de los actuales programas operativos, ii) introducir incentivos a la contratación y al empleo autónomo bien diseñados, que pongan el foco en el mantenimiento del empleo a medio plazo, iii) reforzar los servicios públicos de empleo, dotándoles de mejores medios técnicos, incluyendo instrumentos de perfilado y de emparejamiento entre demandantes de empleo y vacantes y iv) reforzar la colaboración público-privada en materia de

intermediación laboral, con especial atención al tercer sector en las acciones de reactivación de los colectivos más vulnerables.

5. Ayudas a empresas

En materia de ayudas a empresas y autónomos, la medida de mayor calado ha sido la concesión de garantías públicas para ayudar a que las entidades financieras puedan proporcionar a sus clientes la liquidez que estos necesiten para hacer frente a sus compromisos a pesar de su repentina pérdida de ingresos. También con el objetivo de facilitar liquidez a empresas y autónomos, se han establecido mecanismos de aplazamiento para ciertos impuestos y cotizaciones sociales e incluso, aunque con más restricciones, para los suministros de energía, así como moratorias para las cuotas hipotecarias y los alquileres de los inmuebles afectos a la actividad económica de autónomos y Pymes cuya actividad se haya suspendido como resultado del estado de alarma o cuya facturación se haya visto reducida sensiblemente en relación al año anterior. También se han tomado medidas para adaptar el cálculo de los pagos a cuenta de determinados impuestos a la situación económica de los contribuyentes.

En su conjunto, todas estas medidas suponen un esfuerzo nada despreciable por paliar los problemas de liquidez empresarial causados por el COVID-19, pero no ayudan a resolver los posibles problemas de solvencia que la pérdida de ingresos asociada a la crisis puede generar, especialmente en ciertos sectores. Puesto que las ayudas directas han sido, como veremos, muy limitadas, todo el *shock* que ha supuesto la crisis se traslada directamente a deuda, y es ese mismo aumento de la deuda el que pone en peligro la supervivencia de la empresa a medio plazo en ausencia de inyecciones de capital y de una recuperación sostenida de los ingresos.

La principal línea de avales del Estado, por un importe máximo de 100.000 millones de euros, se estableció en el RDL 8/20 de 17 de marzo, muy poco después de la declaración del estado de alarma. La dotación prevista se ha ido liberando gradualmente, distribuida en cinco tramos con condiciones similares que incluyen porcentajes de garantía de entre el 60% y el 80%, dependiendo entre otras cosas del tamaño de las empresas. Hasta el 15 de agosto, se habían aprobado más de 780.000 operaciones con un importe avalado de unos 75.000 millones de euros y un volumen de crédito de casi 100.000 millones.²² Es previsible, por tanto, que la línea de avales termine movilizand o una financiación total en torno a los 130.000 millones de euros, lo que supondría un 37% del volumen total de crédito concedido a empresas durante 2019. El grueso de las operaciones ha correspondido a Pymes y autónomos, con un importe medio de unos 90.000 euros, mientras que las empresas de mayor tamaño han recibido préstamos por un valor de 30.000 millones a través de 15.000 operaciones, con un importe medio de 2 millones de euros. La mayor parte de los préstamos tienen una duración de cinco años con uno de carencia y tipos de interés entre el 0,5% y el 2%.

Aunque la cuantía del programa de avales es muy significativa (en torno al 8% del PIB), en comparación con otros países España ocupa una posición modesta en términos del volumen de garantías públicas autorizadas y otras ayudas a empresas (véase Carbó y otros, 2020 y Cuadro-Sáez et al, 2020). Así, Alemania e Italia han puesto en marcha sendos programas de avales por importes de 950.000 y 850.000 millones de euros, lo

²² Véase

<https://www.ico.es/documents/19/2429886/Informe+seguimiento+L%C3%ADnea+de+Avala+de+15+de+agosto+de+2020/0859056a-2d00-484f-947c-247312f2ba3a>

que supone respectivamente el 28% y el 34% del PIB, mientras que Francia destina a este programa 300.000 millones o el 12,5% del PIB. La situación es diferente en términos de los préstamos garantizados realmente concedidos, con España en segundo lugar sólo por detrás de Francia con datos de finales de junio.²³ Sin embargo, también se observan diferencias en el porcentaje de riesgo asumido a través de avales públicos (por ejemplo Alemania cubre el 100% mientras que en España la cobertura va desde el 60 hasta el 80 por ciento según los casos) y sobre todo en el volumen de ayudas directas a pymes y autónomos, que en España representaban tan solo el 0,3% del PIB (con datos de mayo), muy por debajo de otros países europeos como Alemania, donde alcanzan un 1,9% del PIB, Francia (1%) o el Reino Unido (1,2%). El origen de estas diferencias podría estar, al menos en parte, en el margen de maniobra fiscal con el que cuentan los distintos países, aunque no es el único factor como demuestra el caso de Italia, que no partía precisamente de una situación fiscal saneada.

La Comisión de ayudas a empresas y autónomos del GTMC (Carbó y otros, 2020) argumentaba que el volumen de ayudas aprobado en el momento de publicar su informe (a mediados de junio) podría ser insuficiente para cubrir las posibles demandas de financiación y para evitar el deterioro de la posición competitiva de las empresas españolas frente a las de países que ofrezcan ayudas más generosas, lo que podría poner en peligro el necesario *level playing field* dentro del mercado único. Con el fin de paliar estos problemas, el informe avanzaba algunas recomendaciones para reforzar las medidas existentes entre las que cabría destacar las siguientes:

- a) Flexibilizar el programa de avales públicos, ampliando tanto su cuantía como su plazo de disponibilidad.
- b) Garantizar que las administraciones públicas cumplen los plazos de pago establecidos legalmente para evitar aumentar los problemas de liquidez del sector privado.
- c) Buscar fórmulas que eviten que empresas económicamente viables sean liquidadas, facilitando la reestructuración de su deuda o su conversión en capital mediante préstamos participativos públicos de carácter temporal. Para facilitar las reestructuraciones, podrían limitarse los privilegios de las administraciones públicas y contemplarse quitas en la deuda con las mismas.
- d) Para reforzar la capitalización de las Pymes y aumentar su tamaño, convendría promover el desarrollo de los mercados de renta fija y variable y facilitar el acceso de estas empresas a los mismos, así como la titulización de su deuda.

Con posterioridad a la publicación de este informe, se han adoptado algunas medidas en la línea propuesta en el RDL25. Entre ellas destaca la creación de una segunda línea de garantías públicas para préstamos a empresas y autónomos por un valor de hasta 40.000 millones de euros orientada en principio a financiar inversiones productivas relacionadas con la digitalización y la sostenibilidad medioambiental (aunque por el momento nada impide el uso de estos recursos para la financiación de otros tipos de inversiones o de capital circulante). También se ha puesto en marcha un nuevo Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas, gestionado por la SEPI y dotado con 10.000 millones de euros, que podrá conceder préstamos participativos a, o tomar participaciones temporales en, empresas solventes afectadas por el Covid-19 que sean consideradas estratégicas.

²³ Véase por ejemplo <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/government-guaranteed-bank-lending-europe-beyond-headline> y Cuadro-Sáez et al (2020).

Ayudas de este tipo pueden contribuir a la recuperación de la actividad y a la preservación del tejido empresarial en los sectores más afectados por la crisis, ayudando a evitar la desaparición de empresas viables a largo plazo. No está claro, sin embargo, que su volumen sea suficiente, como sugiere la comparación con nuestros socios europeos en una situación similar y muy especialmente con Italia, por lo que podría ser necesario un esfuerzo adicional, especialmente en ayudas directas y préstamos participativos. Tampoco está claro, por otra parte, que convenga restringir las nuevas líneas de avales a proyectos de digitalización y energías renovables que en muchos casos podrían financiarse en condiciones de mercado y/o con fondos europeos. Como destacaremos en el capítulo 4, el buen uso de estos últimos es fundamental y para ello convendría comenzar a trabajar lo antes posible en colaboración con los sectores en la preparación de proyectos de calidad y financieramente rentables.

El programa de garantías públicas ha permitido movilizar un volumen importante de recursos para ofrecer a empresas y autónomos la liquidez necesaria para sobrevivir a la fase inicial de la crisis. Al igual que en el caso de los ERTES, una vez superado el primer golpe es momento de adaptar el rumbo para contribuir a una reactivación sostenible y facilitar la necesaria reasignación de recursos hacia las empresas y sectores con mejores perspectivas. En las materias que nos conciernen en esta sección, el objetivo general tiene que ser evitar la desaparición de las empresas que sean viables y acometer una liquidación ordenada y rápida de las que no lo sean.

¿Qué podemos hacer para contribuir a este objetivo? En primer lugar, convendría dotar a los préstamos garantizados, y a las propias garantías públicas, de una cierta flexibilidad que permita ampliar sus importes y períodos de vigencia o de carencia dentro de ciertos márgenes al menor coste posible, al menos en el caso de los sectores que, como el turístico, se enfrentan a largos períodos de recuperación. En segundo lugar, habría que empezar a pensar de forma inmediata en qué se va a hacer con las empresas que puedan tener dificultades para devolver los préstamos recibidos, en cómo identificar cuáles de ellas pueden ser viables a medio y largo plazo y en qué margen existe para convertir parte de los préstamos en ayudas que permitan su supervivencia a través de quitas, moratorias o la conversión en capital de una parte del préstamo. Es también muy importante pensar en cómo organizar de la manera más ágil y eficiente posible los procesos de reestructuración y liquidación que serán necesarios en los próximos meses para asegurar su correcto funcionamiento y evitar el colapso del sistema judicial, con el consiguiente alargamiento de los plazos de resolución. En este sentido, sería aconsejable reforzar los juzgados mercantiles e incentivar el uso de los servicios de mediación que pueden contribuir a la búsqueda de soluciones extrajudiciales.

Para asegurar el buen funcionamiento de los procesos de reestructuración y liquidación de empresas y negocios es imprescindible una colaboración fluida entre las administraciones públicas y las entidades financieras a través de las cuales se han canalizado los préstamos garantizados dentro de un marco legal claro que genere los incentivos adecuados para todas las partes. Dado que el Estado y las entidades financieras comparten los riesgos de estos préstamos en proporciones fijas, no debería haber conflictos graves de intereses entre ellos que impidan a la Administración delegar en los bancos para agilizar el proceso y sacar partido de su mejor información y mayor *know how* financiero. En consecuencia, y dado que estas entidades son las que mejor información tienen sobre sus clientes, son ellas las que deberían tener la responsabilidad operativa primaria sobre la negociación con el resto de acreedores de posibles acuerdos de reestructuración o liquidación una vez un préstamo garantizado entra en mora.

Podría darse, sin embargo, una cierta divergencia de intereses si el Gobierno considera que el mantenimiento de la actividad o el empleo de ciertas empresas genera beneficios sociales que podrían no entrar en los cálculos de los bancos y que justificarían su rescate. En tales casos, el Gobierno podría hacerse cargo del coste adicional de la reestructuración, inyectando los recursos necesarios para que la empresa pueda mantener su actividad.

En cualquier caso, el Estado debería hacer todo lo posible por facilitar los procesos de reestructuración y liquidación y, sobre todo, debería revisar la normativa concursal existente y la regulación de las garantías del ICO para adaptarlas a la situación actual y dotar a tales procesos de la mayor agilidad y flexibilidad posibles para evitar el deterioro adicional de las empresas. Con este fin, deberían aprovecharse algunas reformas legislativas pendientes, como la adaptación de nuestro derecho concursal a la nueva normativa europea sobre el marco de reestructuración preventiva, para introducir flexibilidad adicional en las instituciones concursales y preconcursales que pudiera facilitar la construcción de soluciones privadas a los problemas de solvencia de las empresas. Otra medida que facilitaría la operativa sería la consolidación de las deudas con todas las administraciones (Seguridad Social, Hacienda y garantías del ICO) en una masa única negociable como parte del proceso de reestructuración, con un único representante (que podría ser la entidad financiera por delegación) y la renuncia general a los privilegios habituales de las administraciones públicas en este tipo de procedimientos. Entre otras cosas, es necesario evitar que las entidades se vean empujadas a ejecutar la garantía del ICO de forma prematura ante el miedo a perderla en caso de una reestructuración del préstamo, para lo que sería muy útil regular expresamente qué sucede en tales casos.

Para facilitar la gestión de los procesos de reestructuración de empresas viables con problemas podría resultar muy útil la creación de un vehículo especial de tenencia de créditos participativos y capital. Aunque su diseño sería complejo, un vehículo de este tipo ayudaría a dar entrada a agentes con vocación de tenedores de capital y mayor experiencia en la gestión empresarial (como los *private equity funds*) y facilitaría la salida de los que no tienen estas características. Esto haría posible una gestión con un horizonte más de largo plazo que el que tendrían las entidades financieras, que podrían verse bajo presión para reducir con rapidez el volumen de activos improductivos en sus balances si la morosidad aumenta significativamente en los próximos meses. Este mecanismo podría contar también con la presencia del sector público, incluyendo posiblemente alguna institución europea como el EIB, que tendría así la posibilidad de recuperar al menos parte de sus aportaciones, canalizándolas a través de préstamos participativos o participaciones en capital en vez de a través de ayudas no reembolsables.

Finalmente, algunos miembros de la Comisión sostienen que podría ser aconsejable adaptar algunos aspectos de la regulación prudencial bancaria para permitir temporalmente una mayor flexibilidad en los requisitos de capital con el fin de evitar que el tratamiento de los préstamos dudosos desincentive la búsqueda de soluciones de refinanciación. En particular, en el caso de que las entidades financieras pasen a tener una participación en Pymes como resultado de un proceso de quita o reestructuración, se podría revisar, al menos temporalmente, la ponderación en capital de la tenencia de sociedades no cotizadas. Actualmente, la ponderación de estas posiciones de renta variable varía entre el 190% y 370%, lo que desincentiva su adquisición y mantenimiento, dificultando el uso de este tipo de participaciones, que podrían servir de “puente” mientras se encuentran otras soluciones para evitar la liquidación de empresas

viables. En términos más generales, una parte del Grupo considera que podría ser aconsejable ampliar, o al menos mantener durante un cierto tiempo, las medidas de flexibilización temporal de los requisitos de capital bancario que ya se han adoptado con el fin de reducir la probabilidad de que problemas de liquidez fueren a las entidades a adoptar políticas de crédito restrictivas en un momento inoportuno.

6. Ayudas a colectivos vulnerables

El tercer gran bloque de medidas que se han adoptado para paliar los efectos de la crisis tiene como objetivo proteger a los hogares considerados vulnerables. Buena parte de estas ayudas han tomado la forma de garantías de disponibilidad para los suministros básicos y facilidades para cubrir los costes de la vivienda, en alquiler o en propiedad. El Gobierno ha tardado varios meses en complementar estas medidas con la introducción de una ayuda directa de último recurso destinada a proteger de los efectos de la pandemia a los colectivos (incluyendo parados de larga duración) que no están cubiertos por las prestaciones ordinarias de sustitución de rentas laborales, como el seguro de desempleo, o por las medidas extraordinarias comentadas en la sección 4 de este capítulo. En vez de establecer una prestación transitoria de emergencia para estos colectivos, o de reforzar los programas autonómicos como seguramente habría sido deseable, el Gobierno ha optado por acelerar la creación del ingreso mínimo vital (IMV) de carácter permanente previsto en su programa. Puesto que se trata de una prestación con vocación de permanencia que aspira a ser una herramienta fundamental de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, su discusión se traslada al capítulo 4, donde se habla de políticas estructurales de largo plazo.

Volviendo a las ayudas indirectas a colectivos vulnerables, durante el estado de alarma se ha prohibido suspender por impago u otros motivos los suministros de electricidad, gas, agua y telecomunicaciones, primero a consumidores vulnerables y después a la residencia habitual de todas las personas físicas. También se ha introducido una moratoria automática en el pago de las cuotas hipotecarias, inicialmente para la vivienda habitual pero extendida después a otros supuestos, así como ayudas a inquilinos vulnerables y otras medidas para facilitar el aplazamiento del pago de alquileres y se han suspendido los desahucios de las personas que carezcan de una alternativa habitacional.

Por otra parte, se ha ampliado a nuevos colectivos la posibilidad de acceder a las tarifas bonificadas que ofrece el llamado *bono social* eléctrico para familias numerosas o con niveles reducidos de renta. Esta ayuda se financia con cargo a las compañías comercializadoras de electricidad y tiene un coste anual de unos 140 millones de euros. Los beneficiarios del bono social eléctrico también lo son del bono social térmico. Esta es una ayuda anual directa destinada a calefacción, agua caliente sanitaria o cocina, independientemente de cual sea la fuente de energía utilizada, financiada a cargo de los PGE con una dotación de 75 millones de euros. La cuantía de la ayuda depende del grado de vulnerabilidad del beneficiario y de la zona climática en la que se ubique su vivienda habitual. En el caso de los servicios de telecomunicaciones, existe el abono social que es una bonificación en la factura del teléfono fijo recogida en el [Reglamento del Servicio Universal](#) que beneficia a un colectivo especialmente sensible: jubilados y pensionistas con rentas anuales inferiores a 1,2 veces el IPREM. El abono social supone un descuento del 95% de la cuota de abono mensual y es incompatible con la contratación junto con el teléfono fijo de paquetes de otros servicios, por lo que no es muy utilizado. Lo gestiona Telefónica como operador designado para prestar el servicio universal y se financia por todos los operadores de telecomunicaciones.

De acuerdo con el informe de la Comisión de medidas de protección a colectivos vulnerables del GTMC (Conde-Ruiz y otros, 2020), la adopción o ampliación de este tipo de medidas durante la crisis ha jugado un papel positivo, evitando que las familias más vulnerables pudieran perder sus viviendas o que se les cortasen los suministros básicos durante una situación de emergencia. Aún así, su aplicación no ha estado exenta de problemas. Uno de ellos ha sido la existencia de retrasos significativos en la concesión y cobro de algunas ayudas. Para paliar sus efectos, podría darse carácter retroactivo a las ayudas desde el momento de su solicitud y agilizar su gestión de cara al futuro, simplificando los trámites necesarios y reforzando las unidades encargadas de administrarlas. Por otra parte, la prohibición de cortes de suministro sólo tiene sentido como medida extraordinaria durante una emergencia y no soluciona el problema de base, que habría que resolver en su caso con ayudas directas.

Un problema de carácter estructural es que el sistema de ayudas para cubrir necesidades energéticas incluye medidas muy heterogéneas en términos de los descuentos aplicados, los criterios de aplicación y la financiación de las ayudas, dependiendo del tipo de energía utilizado. Como resultado, el sistema no garantiza un grado de protección similar ante iguales necesidades económicas y no se financia de una forma necesariamente equitativa pues su coste puede recaer sobre los usuarios de los servicios correspondientes y otros agentes específicos, en vez de sobre el conjunto de la sociedad en función de su capacidad de pago. Para evitar estos problemas, una vez superada la situación de emergencia, convendría seguramente revisar el sistema, considerando la creación de un sistema global de ayuda a colectivos vulnerables (coordinado con o integrado en el Ingreso Mínimo Vital), dirigido a cubrir las necesidades básicas de las familias, que debería financiarse con fondos públicos y en el que quizás no tenga sentido mantener ayudas específicas para consumos determinados. Para el acceso a este programa, sería necesario establecer un criterio universal, objetivo y uniforme y para su gestión sería recomendable contar con la colaboración de los servicios sociales de las CCAA y CCLL que por su mayor proximidad a los ciudadanos disponen de información útil sobre los potenciales beneficiarios.

7. Política macroeconómica y presupuestaria

Los efectos negativos de la crisis del Covid sobre unas cuentas públicas que, como hemos visto en el capítulo anterior, no partían de una situación particularmente holgada suponen todo un reto, tanto a corto como a medio plazo. Por un lado, los estabilizadores automáticos darán lugar a una importante disminución de ingresos fiscales y a un aumento del gasto en prestaciones por desempleo. Por otro, la protección del tejido productivo y de los colectivos más vulnerables durante la crisis ha exigido un importante conjunto de medidas discrecionales de carácter temporal que también contribuirán a reducir los ingresos y aumentar el gasto público. Como ya se ha dicho, las previsiones para este año apuntan a un déficit superior al 10%, del PIB, lo que aumentará nuestro nivel de deuda hasta situarlo por encima del 115% del PIB y supondrá unas necesidades brutas de financiación de unos 300.000 millones en 2020. Aunque este estímulo fiscal es totalmente necesario en las circunstancias actuales, y se estima que evitará una contracción adicional del PIB de al menos 3 puntos porcentuales, hay que evitar que ponga en peligro la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas.

Como se argumenta en el informe de la Comisión de macroeconomía y presupuestos del GTMC (Doménech y otros, 2020), el COVID-19 implica importantes riesgos para la sostenibilidad presupuestaria también a medio y largo plazo. La contracción de la economía española será más intensa que la de otros países europeos y su recuperación

previsiblemente más lenta como consecuencia de la ineficiencia de su mercado de trabajo, del mayor peso de sectores que, como el turismo y la automoción, se están viendo más afectados por la epidemia y del elevado peso en nuestro tejido productivo de las empresas de reducida dimensión. Si no se adoptan las medidas adecuadas de política económica, la crisis puede tener efectos permanentes sobre el empleo y la producción, particularmente en los sectores más castigados, con el consiguiente aumento de la tasa estructural de desempleo y la pérdida de ingresos tributarios. Además, las actuaciones necesarias para evitar futuras pandemias y reducir la desigualdad, junto con las medidas de impulso y reactivación de la actividad, previsiblemente darán lugar a un aumento estructural del gasto público. Incluso con un crecimiento del PIB del 7% en 2021, y bajo el supuesto de que se retiren las medidas fiscales de carácter temporal puestas en marcha en los últimos meses, según la Comisión Europea el déficit público del próximo año sólo disminuirá hasta el 6,7% del PIB, su componente estructural aumentará hasta el 5,2% y el déficit primario se situará en el 4,4%. Con niveles tan elevados de deuda y déficit, cubrir las necesidades brutas de financiación del sector público será durante los próximos años un reto al menos tan exigente como el de este ejercicio.

Así pues, la crisis del COVID-19 supone un deterioro permanente de las perspectivas fiscales de la economía española. Para compensar este deterioro será necesario un esfuerzo sostenido de consolidación fiscal que habrá de iniciarse cuando la recuperación económica esté asentada. En su ausencia, los niveles de déficit estructural y deuda pública se mantendrán en el futuro a niveles muy elevados, que implicarán un importante lastre para el crecimiento económico a medio y largo plazo y reducirán el margen de actuación de la política fiscal ante futuras crisis económicas. A modo de ilustración de los riesgos que esta situación comportaría, basta comparar la experiencia de dos grandes economías de la UE. Por un lado, el bajo nivel de deuda y el superávit público de Alemania han permitido que este país haya puesto en marcha las medidas fiscales más potentes de la UE para paliar los efectos económicos de la pandemia sin poner en riesgo sus cuentas públicas. Por otro, la experiencia de Italia durante las tres últimas décadas sirve de ejemplo de cómo se puede entrar en un círculo vicioso de bajo crecimiento y deuda pública elevada en el que, incluso manteniendo durante muchos años un superávit primario, cada crisis supone subir un nuevo peldaño en el nivel de deuda pública sobre PIB, con una amenaza creciente de insostenibilidad.

En el escenario base de recuperación gradual sin rebrotes graves de la epidemia, las previsiones actuales apuntan a que la política monetaria del BCE podría ser suficiente para garantizar que el Tesoro cubra sus necesidades de financiación en 2020 sin tensiones financieras y aumentos significativos de la prima de riesgo. A la actuación del BCE hay que añadir la disponibilidad de otros mecanismos de apoyo europeos, ya comentados en el capítulo anterior, que proporcionan un margen de maniobra adicional para llevar a cabo políticas de recuperación y reestructuración. Todo ello supone un alivio importante, pero hemos de ser conscientes de que el apoyo de las instituciones europeas será insuficiente sin un plan de ajuste fiscal a medio y largo plazo, sobre todo si se materializa alguno de los escenarios de riesgo.

A pesar de la contundencia y efectividad con la que el BCE y el resto de instituciones europeas han actuado en esta crisis, no puede esperarse que su financiación sea ilimitada y permanente con independencia de las políticas que adoptemos y de nuestro grado de cumplimiento de las reglas de la Unión. No podemos volver a pecar de un exceso de confianza, apostar la recuperación al escenario más benigno y retrasar el ajuste fiscal más de lo debido, como hemos hecho en los últimos años antes de la crisis

del COVID-19. Las ayudas europeas no eximen a España de sus responsabilidades, incluyendo la de diseñar un plan de actuación que garantice la estabilidad macroeconómica y presupuestaria a medio plazo, tal y como por otra parte se establece en la Constitución y en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En todo caso, lo hacen más necesario, porque las ventajas evidentes que supone pertenecer a la UE y beneficiarnos de sus ayudas exigen cumplir con responsabilidad las obligaciones que esto implica. Entre otras cosas, para no comprometer el consenso entre nuestros socios sobre los mecanismos de apoyo europeo o reforzar la oposición a los mismos que existe en algunos de ellos.

La [Comisión Europea](#) decidió el 20 de marzo activar temporalmente la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, de manera que los países puedan desviarse temporalmente de sus objetivos de estabilidad presupuestaria, pero sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Independientemente de las restricciones que imponen el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la propia Ley de Estabilidad Presupuestaria española, existen razones adicionales más importantes para elaborar un plan a medio plazo que garantice la estabilidad macroeconómica y presupuestaria mediante un ajuste fiscal pausado pero sostenido, posiblemente durante más de una legislatura.

Un plan de estas características es necesario para reducir la incertidumbre y anclar las expectativas de los agentes económicos, lo que a su vez permitirá evitar aumentos de la prima de riesgo, reduciendo los costes de financiación de la deuda pública. Y también para que empresas y hogares no pospongan sus decisiones de inversión, consumo y creación de empleo, aumentando así la efectividad de las medidas fiscales de estímulo para reactivar la economía, que en cualquier caso han de ser coherentes con la restricción presupuestaria intertemporal del sector público o dejarán de ser viables en algún momento. Por otra parte, un plan así es imprescindible para aumentar el margen de maniobra fiscal con el que contamos. Este espacio fiscal es fundamental para reducir la probabilidad de tener que llevar a cabo políticas de ajuste procíclicas ante perturbaciones inesperadas y para afrontar crisis futuras con mayor contundencia y efectividad. En su ausencia, la próxima crisis nos pillaré con muy poco margen de maniobra.

El plan que necesitamos debe cumplir, entre otras, las siguientes condiciones:

- 1) Ha de establecerse cuanto antes una senda explícita de ajuste fiscal de 2022 en adelante, evitando sesgos procíclicos, pero generando al mismo tiempo certidumbre sobre el compromiso del país con la sostenibilidad a largo plazo de sus cuentas públicas. Un buen punto de partida sería un compromiso de mejorar el saldo estructural primario a un ritmo anual igual o superior a 5 décimas de PIB siempre que el crecimiento esperado ronde al menos el del PIB potencial. Es conveniente que esta senda se haga explícita durante el proceso de elaboración del presupuesto de 2021, que debe iniciarse ya, aplicando las reglas vigentes de estabilidad presupuestaria (como el techo de gasto y los objetivos presupuestarios de las AA.PP.) y las recomendaciones de las distintas fases del [Spending Review](#) de la AIREF.
- 2) Deben aprovecharse al máximo los mecanismos de apoyo europeos como el MEDE, el SURE, los préstamos del BEI y el Fondo de Recuperación. Además, hay que poner en valor las ayudas de la UE ante la sociedad española y eliminar cualquier tipo de estigma. La solidaridad europea no puede ser un terreno de confrontación política en España.

- 3) Aunque la consolidación no se debe iniciar ahora para evitar darle a la política fiscal un sesgo procíclico que podría agravar la recesión, sí se debería empezar a estudiar cuanto antes algunas reformas que, bien enfocadas, mejorarían sensiblemente la credibilidad de nuestro compromiso con la sostenibilidad de las cuentas públicas, como la del sistema público de pensiones, la sanidad, la dependencia o la financiación autonómica. El ajuste fiscal debe aprovecharse para corregir defectos de la estructura y funcionamiento de las administraciones públicas en particular en el ámbito de las políticas educativas, sanitarias y de empleo, así como para invertir en instituciones realmente independientes y dotadas de recursos adecuados que evalúen todas las políticas públicas. Volveremos sobre este tema en el capítulo 4.
- 4) Dadas las incertidumbres existentes, el Programa de Estabilidad debe incluir un análisis de los riesgos potenciales y de posibles actuaciones contingentes ante la materialización de los escenarios más adversos, como un severo rebrote de la epidemia, la ausencia de acuerdo entre la UE y el Reino Unido sobre el *brexit*, o el recrudecimiento de las tensiones entre EE.UU. y China.

8. Medidas tributarias de carácter transitorio

Desde el inicio de la pandemia, el Gobierno ha ido aprobando una serie de medidas de gestión tributaria destinadas a facilitar liquidez a particulares y empresas. Aquí entrarían la modificación de plazos de liquidación e ingreso de cuotas devengadas y otros plazos vinculados a los procedimientos tributarios, los aplazamientos de liquidaciones, la modificación de los sistemas de pagos a cuenta en IRPF, IVA e IS para ajustarlos a la capacidad real de pago, o la facilidad para pasar del régimen de estimación objetiva -módulos y coeficientes- al de estimación directa en el IRPF, lo mismo que en el caso del régimen simplificado del IVA. Aunque algunos analistas creen que habría sido deseable tomar medidas más contundentes para adecuar ciertos impuestos y cotizaciones a la capacidad de pago real durante la crisis, las actuaciones adoptadas en esta línea han ayudado a aliviar la situación de las empresas y autónomos más afectados por ella.

Tras repasar brevemente estas medidas de gestión, la Comisión de asuntos tributarios del GTMC (López Laborda, Onrubia y otros, 2020) avanza una serie de propuestas de mayor calado que se dividen en dos grupos. El primer grupo tendría un carácter transitorio y comportaría la utilización, una vez la recuperación comience a asentarse, de recargos transitorios a los que los autores denominan “coronatributos” con el fin de ayudar a financiar de una forma equitativa los gastos extraordinarios generados por la pandemia, incluyendo las necesarias medidas de protección social y reactivación. En el segundo grupo (que se analizará en el capítulo 4), se incluirían medidas a más largo plazo de carácter estructural y permanente, dirigidas a conseguir un saneamiento estable y duradero de nuestras finanzas públicas y a sentar las bases de un crecimiento sólido e integrador. Aunque estas medidas han de diseñarse con cuidado y exigirán plazos más dilatados, sería importante comenzar a trabajar en su diseño lo antes posible y evitar que los recargos temporales adquieran carácter permanente y se conviertan en una coartada para no abordar una reforma en profundidad del sistema fiscal. La Comisión indica también que ambos tipos de medidas tributarias han de plantearse en combinación con iniciativas de racionalización del gasto público como parte del programa de reequilibrio fiscal del que hemos hablado en la sección anterior.

En relación con la respuesta tributaria a la crisis a corto plazo, en los últimos tres meses se han hecho públicas numerosas propuestas sobre el tema, incluyendo algunas a nivel

europeo que no discutiremos aquí. A nivel nacional, las propuestas han incluido recargos en el IRPF y aumentos de tipos en el IVA y otros impuestos, así como la creación de tributos temporales sobre el patrimonio (como un impuesto sobre las “grandes fortunas”), los beneficios de las grandes empresas o de un impuesto extraordinario ligado a la variación de la renta entre el ejercicio en curso y el anterior, con la intención de hacer tributar más a quienes menos perjudicados se han visto por las consecuencias económicas de la pandemia.

Con respecto a estas propuestas, el planteamiento de la Comisión ha sido el siguiente. En su opinión, puesto que la crisis no es responsabilidad de nadie y las medidas tomadas para superarla nos beneficiarán a todos, no tiene sentido hacer recaer sus costes sobre colectivos concretos. Lo lógico, por tanto, es repartir la carga entre todos de acuerdo con el principio de capacidad económica y sin perder de vista consideraciones de eficiencia. Este razonamiento apunta a impuestos de amplia base, como el IRPF o el IVA, que son además los únicos que permitirían obtener incrementos significativos de recaudación.

Además de su estrecha base, la fórmula del impuesto sobre el patrimonio tiene importantes debilidades. En primer lugar, como no parece previsible que vaya a existir un liderazgo de la Unión Europea en esta materia, las medidas que se adoptaran tendrían que ser unilaterales, lo que podría producir distorsiones muy elevadas, en especial, relacionadas con la movilidad de los sujetos afectados por este impuesto. En segundo lugar, las estrategias de planificación fiscal ante este tributo son habituales y presumiblemente se incrementarían ante el anuncio de un cambio fiscal importante (de hecho, algunos datos sugieren que esto ya estaría sucediendo con cierta intensidad). En tercer lugar, no está clara la recaudación que podría obtenerse con este impuesto, que como cabe recordar, no puede tener carácter confiscatorio por mandato constitucional.

Por las mismas razones, así como por la complejidad de sus efectos sobre las decisiones de inversión, la remuneración del factor trabajo y la financiación empresarial, el Impuesto sobre Sociedades tampoco es un buen candidato para un gravamen extraordinario. También presentaría problemas un posible impuesto ligado a la variación de la renta personal entre ejercicios. Dado el carácter interanual de su hecho imponible, el mero anuncio de la introducción de este impuesto podría estimular la planificación de la obtención de renta a lo largo del tiempo. Además, si tuviera carácter extraordinario (*one-off*), o bien su recaudación no podría ser muy grande o habría que fijar tipos de gravamen muy elevados, con los consecuentes costes de eficiencia.

Esto nos deja con el IVA y el IRPF como mejores opciones. Puestos a elegir entre ellos, es cierto que los costes de eficiencia del IVA pueden ser más reducidos que los del IRPF (aunque aún no hay evidencia empírica concluyente sobre los efectos de ambos impuestos sobre el crecimiento a corto y largo plazo) pero, a cambio, articular la medida a través del IRPF permite ajustar mejor el reparto de la carga tributaria a la capacidad de pago y asegurar que el sistema fiscal no sigue perdiendo su modesto poder redistributivo. En consecuencia, la mayoría de la Comisión se decanta por el IRPF como instrumento preferente de intervención, aunque algunos de sus miembros serían partidarios de elevaciones temporales de ambos impuestos y hay también quien apostaría por acelerar algunas de las medidas de la reforma fiscal de la que hablaremos más adelante.

Así pues, la mayoría de la Comisión considera que el *coronatributo* más justo y más sencillo sería un recargo extraordinario en el IRPF que estaría vigente durante un período limitado de tiempo hasta alcanzar un cierto equilibrio en las finanzas públicas.

Para favorecer su aceptación social, el recargo debería vincularse explícitamente con los gastos originados por la crisis de la COVID-19. Este recargo podría articularse de forma similar a las tarifas complementarias aplicadas entre 2012 y 2014 y su fecha de introducción debería elegirse con cuidado para evitar frenar el inicio de la recuperación económica. Dado el número de contribuyentes a los que se aplicaría, el recargo podría tener una importante capacidad recaudatoria. Recordemos que las tarifas complementarias que se introdujeron en 2011, y que responden a la misma filosofía que el recargo que aquí se propone, generaron unos ingresos adicionales en el entorno de los 5.000 millones de euros anuales. Otra ventaja es que los costes de su gestión serían prácticamente nulos, al subsumirse en el mecanismo de recaudación del IRPF, incluido el sistema de retenciones y pagos fraccionados, lo que permitiría obtener su recaudación de forma cuasi-inmediata tras su entrada en vigor.

9. Medidas de apoyo a las CCAA

El Gobierno central ha optado por una estrategia de proteger financieramente a las comunidades autónomas de los efectos de la crisis, absorbiendo el grueso de las caídas de ingresos y aportando recursos extraordinarios mediante ayudas no retornables para financiar los incrementos de gasto que han sido necesarios para hacer frente a la pandemia y paliar sus consecuencias. En nuestra opinión, esto supone sobreproteger a las administraciones regionales de una forma que reduce mucho sus incentivos para adaptarse a la crisis.

Con el fin de dotar a las administraciones territoriales de más recursos, el Gobierno Central ha revisado al alza las entregas a cuenta del año en curso en base a las previsiones de ingresos elaboradas para el proyecto de Presupuestos Generales del Estado de 2020 antes del inicio de la crisis. Con el mismo objetivo, se ha creado un fondo no reembolsable destinado a las CCAA, conocido como Fondo Covid-19, dotado con 16.000 millones de euros. El fondo constará de varios tramos destinados en principio a ayudar a financiar los incrementos de gasto (fundamentalmente sanitario y educativo) ligados de alguna forma a la pandemia y a compensar la pérdida de recaudación de los impuestos cedidos gestionados directamente por las CCAA y la caída de ingresos de sus sistemas de transporte. Estos recursos se distribuirán entre comunidades autónomas en base a una serie de variables de necesidades de gasto que incluyen indicadores de la incidencia de la pandemia y la recaudación media entre 2017 y 2019 por los principales tributos cedidos gestionados por las CCAA.²⁴

Algunos aspectos del diseño del nuevo Fondo Covid-19 resultan cuestionables por razones tanto de equidad como de eficiencia. Dada la naturaleza exógena del shock al que nos enfrentamos y su desigual impacto sobre las CCAA, hay buenas razones para que el Gobierno central actúe como asegurador, mutualizando una parte importante de los costes de la epidemia de forma que estos se sufraguen entre todos en proporción a la capacidad económica de cada uno y no en función del impacto territorial del virus. Pero esto debería de hacerse de una forma que no elimine los incentivos del conjunto de las administraciones autonómicas para comenzar a adaptarse a la nueva situación lo antes posible. Sin embargo, como ya sucedió en la crisis anterior, el Gobierno central ha optado por sobreproteger a las CCAA, absorbiendo enteramente los efectos inmediatos del shock (a través del Fondo Covid y de la revisión al alza de las entregas a cuenta) de una forma que permitirá a las administraciones regionales posponer la necesaria reacción más de lo que sería prudente.

²⁴ Para más detalles, véase Felgueroso, de la Fuente y Jansen (2020), pp. 21-22 y sección *c* del Anexo 1.

A este problema de eficiencia hay que sumarle otro de equidad. El reparto del cuarto componente del Fondo (diseñado con el objetivo fundamental de compensar las pérdidas de recaudación de los llamados tributos cedidos tradicionales, aunque lo hace de una forma mejorable) básicamente busca preservar la distribución actual de la financiación autonómica, que no es precisamente equitativa. Dado que la desigualdad en el acceso a los servicios públicos es especialmente objetable en una situación de emergencia como la actual, sería importante utilizar el nuevo Fondo para corregir en alguna medida la inequidad del reparto existente, como se ha argumentado en de la Fuente (2020c).

Nuestra propuesta para mitigar estos problemas tenía dos partes. Por un lado, una parte de las ayudas (al menos un tercio) debería haber tomado la forma de créditos en vez de transferencias no reembolsables. Y por otro, habría sido aconsejable repartir el último tramo del fondo con el fin de mejorar la financiación por habitante ajustado de aquellas comunidades que están actualmente por debajo de la media nacional – eso sí, tras corregir las últimas cifras disponibles de financiación efectiva por habitante ajustado por los previsibles cambios en la recaudación homogeneizada de los llamados tributos cedidos tradicionales, que pueden ser muy importantes en algunas comunidades (y previsiblemente variarán de una a otra, en contra de lo que implícitamente se asume en el decreto). Los mismos principios deberían aplicarse de cara a futuras ayudas ligadas a la crisis y a posibles modificaciones parciales del actual sistema de financiación, a la espera de su necesaria reforma en profundidad (de la que algo se dirá en el capítulo 4). En particular, el sistema de entregas a cuenta tendría que adaptarse para que estas reflejen más rápidamente la evolución real de los ingresos tributarios, trasladando así las señales oportunas a las administraciones económicas con el menor retardo posible.

Capítulo 3: INCIDENCIA Y POLÍTICAS SECTORIALES

1. Introducción

La crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19 está afectando profundamente a la economía española pero con una intensidad muy diferente según el sector. El impacto depende de las características propias de cada rama productiva, incluyendo su grado de integración en la economía global, el tamaño de las empresas que la integran y el tiempo durante el que su actividad se ha visto paralizada. Tras analizar algunos indicadores del impacto sectorial de la crisis, en este capítulo estudiaremos la problemática de algunos sectores especialmente afectados que juegan un papel clave en la economía española y pasaremos revista a algunas medidas que podrían contribuir a la recuperación del empleo y la actividad en estos sectores y, a través de sus efectos de arrastre, en el conjunto de la economía.

Estas medidas incluyen tanto líneas de actuación horizontales como otras específicas para cada sector. Las propuestas horizontales están en línea con las recomendaciones recogidas en el capítulo anterior sobre la necesidad de mantener, reforzar y flexibilizar las medidas ya tomadas, con un importante matiz añadido: es necesario adaptar tales medidas a las características de cada sector, incluyendo el ritmo de recuperación de su demanda y el daño financiero y estructural que haya podido sufrir durante el confinamiento. En particular, se propone mantener en el tiempo las medidas adoptadas para proteger a los trabajadores y empresas afectados, adaptando los períodos de carencia y devolución de los préstamos con garantía pública al ritmo esperado de recuperación de cada actividad, extendiendo la duración de los ERTE al menos en los sectores más afectados y flexibilizando su diseño para facilitar la modulación del proceso de reincorporación de los trabajadores, reduciendo así los riesgos para las empresas. También se pone el acento sobre la importancia de garantizar un entorno de certidumbre y estabilidad política que permita competir internacionalmente y facilite la inversión, así como sobre la necesidad de identificar cuanto antes los programas de gasto, inversión y reforma susceptibles de ser financiados con ayudas europeas para preparar las propuestas pertinentes.

En cuanto a las medidas específicas, los informes de las dos comisiones sectoriales en las que se basa buena parte de este capítulo (véanse Valle, Puch y otros (2020) y Bonet, Balletbò y otros (2020)) han querido dejar constancia de las propuestas de los sectores, que han estado representados en ellas a través de las empresas y organizaciones sectoriales participantes en el GTMC, y han tratado de identificar las que pudieran ser más efectivas para favorecer la recuperación, sostenerla en el tiempo y favorecer una adaptación rápida a los cambios estructurales que puedan estar produciéndose. Por otra parte, como también se indica en ellos, es necesario que todas las medidas propuestas se sometieran a un análisis detallado de sus costes y beneficios y podría ser necesario establecer prioridades entre ellas según su rentabilidad social y la disponibilidad general de recursos.

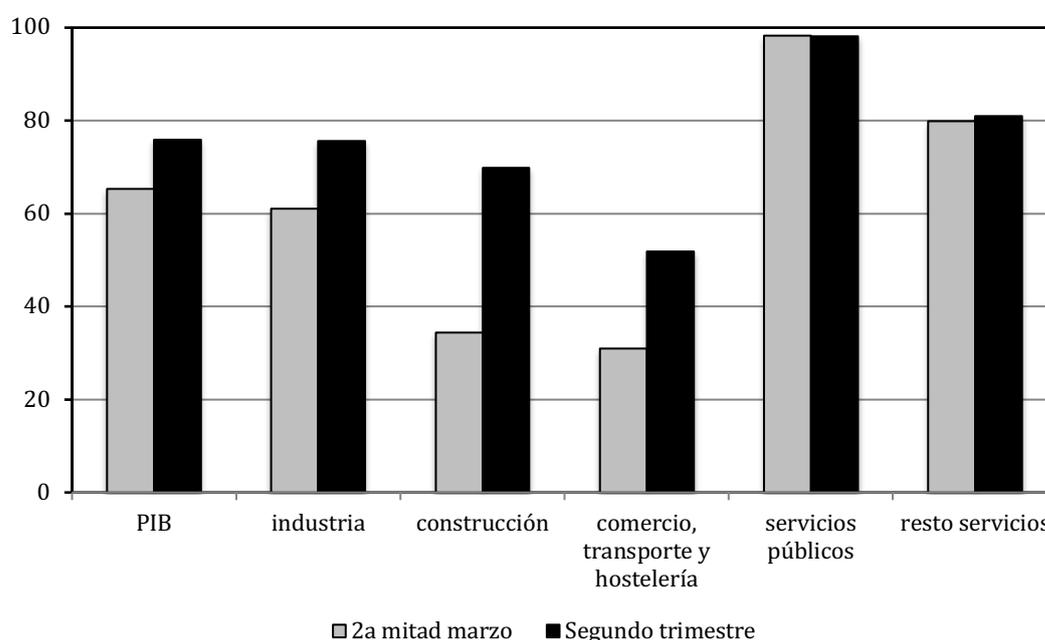
2. El impacto sectorial de la crisis

El pasado 31 de julio el INE publicó el avance de la Contabilidad Trimestral de España (CNTR) correspondiente al segundo trimestre del año en curso (INE, 2020a). Con este avance, disponemos ya de estimaciones de la producción agregada y por sectores para

los dos primeros trimestres de 2020, una información que puede darnos una idea clara de la magnitud inicial de la crisis del Covid y algunas pistas sobre su evolución temporal.

Buscando resumir la información más relevante, hemos construido un *índice de producción relativa* (a un contrafactual sin Covid) para el conjunto de la economía y para los principales sectores. El índice se construye como el cociente entre la producción realmente observada durante un período determinado y una estimación del *output* que se habría observado en el mismo período si la pandemia no se hubiera producido. Para construir la senda contrafactual sin Covid hemos supuesto que, en ausencia del virus, cada sector habría crecido en 2020 al mismo ritmo (a precios constantes o en volumen) al que lo hizo en 2019.²⁵

Gráfico 3.1: Índice de producción relativa (frente a un contrafactual sin Covid = 100)



El Gráfico 3.1 resume los resultados. Puesto que la pandemia sólo comenzó a tener efectos económicos apreciables con el inicio del confinamiento, que se produjo justo a mediados de marzo, hemos estimado el nivel de producción correspondiente a la segunda mitad de ese mes, actualizando los cálculos de de la Fuente (2020a) con los datos revisados de la CNTR para el primer trimestre.

Las cifras del inicio del confinamiento son dramáticas pero acordes con la paralización casi total de la actividad económica no esencial que se produjo durante las primeras semanas de la crisis. Durante la segunda mitad de marzo, la producción total se redujo

²⁵ En particular, se utiliza el promedio de las tasas interanuales de crecimiento en volumen registradas en cada sector durante cada trimestre de 2019. Aplicando esta tasa a los VABs sectoriales de los dos primeros trimestres de 2019, se obtienen los VABs contrafactuales de los dos primeros trimestres de 2020. Para cada trimestre, el PIB contrafactual se recupera como la suma de los VABs sectoriales (y los impuestos netos sobre los productos, que se tratan como si fueran un sector más). La única excepción es la agricultura: dada la volatilidad de la producción agraria y su carácter de sector esencial, parece razonable pensar que las variaciones observadas en esta magnitud tienen más que ver con el azar que con la pandemia, por lo que el contrafactual se iguala directamente al output observado en cada trimestre, imponiendo por tanto la hipótesis de un valor nulo para el shock del covid en el sector agrícola.

en algo más de un tercio en relación con su nivel “normal” pero con enormes diferencias entre sectores. La hostelería, comercio y transporte y la construcción redujeron su producción en más de un 60%. La caída se acercó al 40% en la industria y al 20% en los servicios no públicos, mientras que el nivel de actividad de los servicios públicos, entre los que se incluye la sanidad, casi no se vio afectado por la llegada de la pandemia.

En el segundo trimestre se observa ya una clara recuperación, con una mejora de diez puntos en el índice de actividad global basado en el PIB. Los sectores más afectados por el shock inicial mejoran sensiblemente, destacando la construcción, cuyo índice de producción relativa se dobla entre los dos períodos. Pese a ello, los niveles de actividad de algunos sectores continúan siendo extremadamente bajos, destacando el sector de comercio, transporte y hostelería que apenas supera el 50% de su nivel normal de actividad.

Para afinar más en el desglose por sectores y poder analizar la evolución de la actividad mes a mes y por territorios, hemos de recurrir a los datos mensuales de afiliación que publica la Seguridad Social (2020a y b) y la información disponible sobre la distribución por sectores de los trabajadores afectados por ERTes y ceses de actividad que publican la Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo,²⁶ así como a los datos también mensuales de consumo eléctrico de empresas medianas y grandes que publica Red Eléctrica de España (REE, 2020b).

Utilizando estos datos, hemos construido para cada actividad CNAE a dos dígitos dos índices de su nivel de actividad actual con respecto a un contrafactual sin Covid. El primero ya se ha discutido en el capítulo 1: se trata del índice de ocupación asalariada efectiva de la actividad, definido como el cociente entre su empleo asalariado efectivo actual (afiliados en alta menos afectados por ERTes) y el valor esperado de la misma variable en ausencia de la pandemia (calculado a partir del empleo asalariado del mismo mes de 2019 y la tasa de crecimiento interanual de febrero, el último mes antes de la llegada masiva de la pandemia a España). El segundo índice se construye de la misma forma, pero trabajando ahora con datos de consumo eléctrico de medianas y grandes empresas en vez de con el empleo asalariado.

El Cuadro 3.1 muestra los valores de los dos indicadores de actividad en el mes de abril, el más afectado por las restricciones de confinamiento, junto con un índice compuesto de actividad que se calcula como la media aritmética de ambos indicadores. Las actividades se ordenan de acuerdo con este índice. Como cabría esperar, las más afectadas durante el mes de abril fueron las actividades turísticas y hosteleras y las actividades recreativas, incluyendo el deporte y los espectáculos. A ellas hay que añadir también la producción de bienes duraderos y de consumo no esenciales, como la fabricación de vehículos de motor, muebles, confección y calzado. El comercio minorista no aparece entre las actividades más afectadas debido a que algunas de sus ramas más importantes (alimentación, farmacia y otros bienes esenciales) se mantuvieron activas durante el estado de alarma.

²⁶ Los datos de afectados por ERTes y ceses de actividad (prestaciones extraordinarias concedidas) se han publicado en los últimos meses a través de notas de prensa que en ocasiones van acompañadas de un archivo de Excel. Generalmente, estas notas se cuelgan en la página web del Gabinete de Comunicación de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social:

<http://prensa.mitramiss.gob.es/WebPrensa/inicio>

**Cuadro 3.1: Índices de actividad relativa (al contrafactual sin Covid)
por actividades CNAE a dos dígitos. Abril de 2020**

<i>actividad CNAE</i>	<i>empleo asalariado efectivo</i>	<i>consumo eléctrico</i>	<i>índice compuesto</i>
Servicios de alojamiento	29,9	20,2	25,0
Actividades de juegos de azar y apuestas	35,1	38,8	36,9
Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	41,8	36,8	39,3
Servicios de comidas y bebidas	28,1	59,0	43,5
Cine, vídeo y TV, sonido y edición musical	62,9	30,5	46,7
Agencias de viajes, operadores turísticos y act. relacionadas	51,4	43,9	47,6
Fabricación de vehículos de motor y remolques	73,3	24,8	49,1
Otros servicios personales	41,9	57,3	49,6
Fabricación de muebles	63,1	38,2	50,7
Industria del cuero y del calzado	55,8	48,4	52,1
Actividades de creación, artísticas y espectáculos	51,0	53,6	52,3
Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	52,5	54,6	53,6
Actividades administrativas y auxiliares a las empresas	84,3	26,2	55,3
Confección de prendas de vestir	63,5	54,4	58,9
Actividades relacionadas con el empleo	59,4		59,4
Extracción de crudo de petróleo y gas natural	94,7	30,1	62,4
Publicidad y estudios de mercado	77,3	49,1	63,2
Organizaciones y organismos extraterritoriales	84,0	43,0	63,5
Construcción de edificios	71,7	64,0	67,9
Industria textil	74,3	61,7	68,0
Actividades jurídicas y de contabilidad	91,5	44,9	68,2
Transporte terrestre y por tubería	80,0	58,8	69,4
Reparación de ordenadores y artículos de uso doméstico	70,0		70,0
Industria de la madera y corcho, excepto muebles y cestería	83,6	56,9	70,2
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	89,0	53,3	71,1
Reparación e instalación de maquinaria y equipo	80,4	63,4	71,9
Actividades de construcción especializada	72,9	72,3	72,6
Fabricación de material y equipo eléctrico	91,9	53,3	72,6
Educación	82,9	63,1	73,0
Actividades inmobiliarias	76,8	69,4	73,1
Bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	72,5	74,4	73,4
Fabricación de prod. metálicos, excepto maquinaria y equipo	83,7	63,8	73,7
Actividades de apoyo a las industrias extractivas	97,3	50,2	73,7
Artes gráficas: impresión, encuadernación	77,7	69,8	73,8
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	92,8	55,1	74,0
Transporte aéreo	77,0	74,4	75,7
Actividades de alquiler	68,1	84,9	76,5
Servicio doméstico	96,9	56,4	76,6
Comercio al por menor, excepto vehículos y motocicletas	70,7	83,1	76,9
Fabricación de productos de caucho y plásticos	82,7	74,4	78,5
Descontaminación y gestión de residuos	82,6	75,1	78,9
Actividades veterinarias	79,1		79,1
Fabricación de bebidas	84,3	75,1	79,7
Fabricación de otro material de transporte	92,6	68,6	80,6
Actividades de servicios sociales sin alojamiento	91,0	71,0	81,0
Otras industrias manufactureras	68,8	94,0	81,4
Silvicultura y explotación forestal	90,5	73,3	81,9
Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	89,7	74,3	82,0
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	76,4	90,5	83,4
Seguros, reaseguros y fondos de pensiones	99,3	68,1	83,7
Arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	85,8	82,5	84,1
Otras industrias extractivas	88,9	79,9	84,4
Edición	90,8	79,1	85,0

Almacenamiento y actividades anexas al transporte	85,4	84,9	85,2
Servicios de información	82,6	88,6	85,6
Comercio al por mayor, excepto vehículos y motocicletas	80,1	91,3	85,7
Actividades asociativas	86,1	85,4	85,8
Productos de hierro, acero y ferroaleaciones	89,7	82,1	85,9
Actividades auxiliares a servs. financieros y seguros	92,0	81,2	86,6
Pesca y acuicultura	85,4	88,2	86,8
Captación, depuración y distribución de agua	98,8	75,4	87,1
Investigación y desarrollo	95,1	80,1	87,6
Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	98,0	77,4	87,7
Sedes centrales y consultoría de gestión empresarial	88,0	88,4	88,2
Transporte marítimo y por vías navegables interiores	88,9		88,9
Actividades postales y de correos	88,1	91,0	89,6
Extracción de antracita, hulla y lignito	99,7	81,3	90,5
Industria del tabaco	97,6	84,1	90,9
Coquerías y refino de petróleo	98,0	85,5	91,7
Administración Pública y defensa; Seguridad Social	96,9	87,1	92,0
Servicios a edificios y actividades de jardinería	88,3	96,1	92,2
Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	94,4	91,2	92,8
Extracción de minerales metálicos	97,1	89,3	93,2
Industria química	94,8	92,8	93,8
Asistencia en establecimientos residenciales	101,6	86,2	93,9
Industria de la alimentación	88,9	99,3	94,1
Industria del papel	95,3	93,8	94,5
Telecomunicaciones	94,2	95,6	94,9
Ingeniería civil	82,3	108,2	95,2
Actividades de programación y emisión de radio y televisión	94,3	96,6	95,4
Actividades sanitarias	94,9	99,1	97,0
Programación y otras actividades informáticas	94,7	99,9	97,3
Recogida y tratamiento de aguas residuales	91,4	110,3	100,9
Fabricación de productos farmacéuticos	97,6	105,6	101,6
Energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	97,3	107,0	102,2
Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados	101,6	104,4	103,0
Actividades de seguridad e investigación	93,5	113,3	103,4
<i>Total abril</i>	<i>79,3</i>	<i>78,3</i>	<i>78,8</i>
<i>Nota: Total mayo</i>	<i>73,5</i>	<i>85,8</i>	<i>79,6</i>

- *Nota:* Para algunas actividades no se dispone de datos de consumo eléctrico.

La última fila del Cuadro 3.1 muestra los valores agregados de los distintos índices de actividad en mayo. La comparación de estos datos con los de abril ofrece resultados contrapuestos pues el índice de consumo eléctrico sube mientras que el de ocupación baja, lo que podría reflejar la vuelta gradual del personal al centro de trabajo desde el teletrabajo en el hogar, lo que es consistente con que el empleo efectivo haya seguido cayendo en relación con lo esperable en esta época del año.

Mirando hacia delante, cabe esperar que algunas de las actividades más afectadas por el confinamiento se recuperen antes que otras y en condiciones diferentes. Seguramente serán las actividades relacionadas con el turismo las que más tarden en recuperar la normalidad puesto que la situación de inseguridad sanitaria, unida al deterioro de las condiciones económicas, reducirá los flujos turísticos durante muchos meses, especialmente los internacionales pero también los nacionales. La demanda de bienes duraderos previsiblemente tardará más en recuperarse que la de bienes de consumo o servicios personales, en parte por el aumento de la incertidumbre sobre el empleo y la evolución económica. El comercio minorista y muchos servicios, pero también otras actividades, sufrirán incrementos de coste y pérdidas de ingresos debido a la necesidad

Gráfico 3.2: Evolución de los índices de ocupación efectiva de los principales sectores (asalariados)

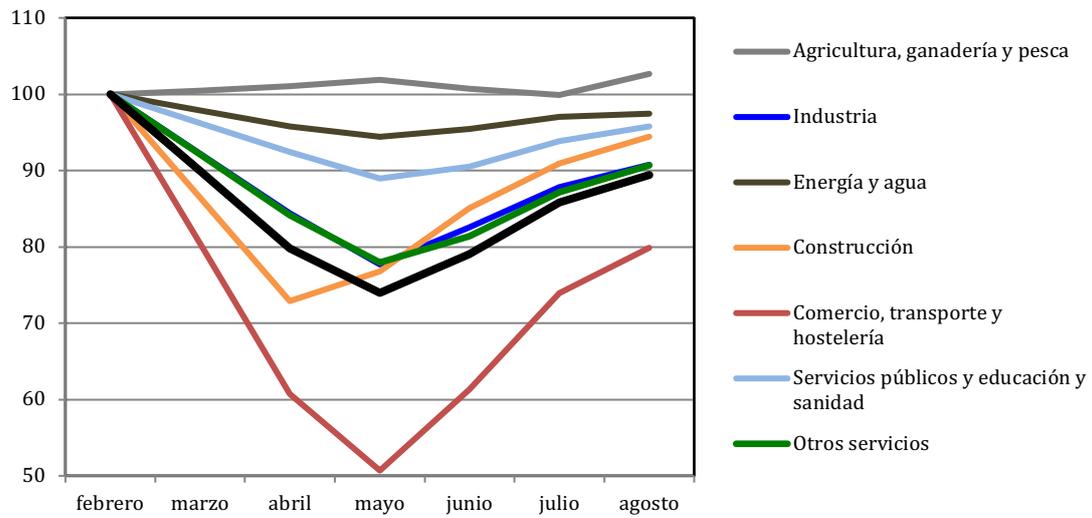
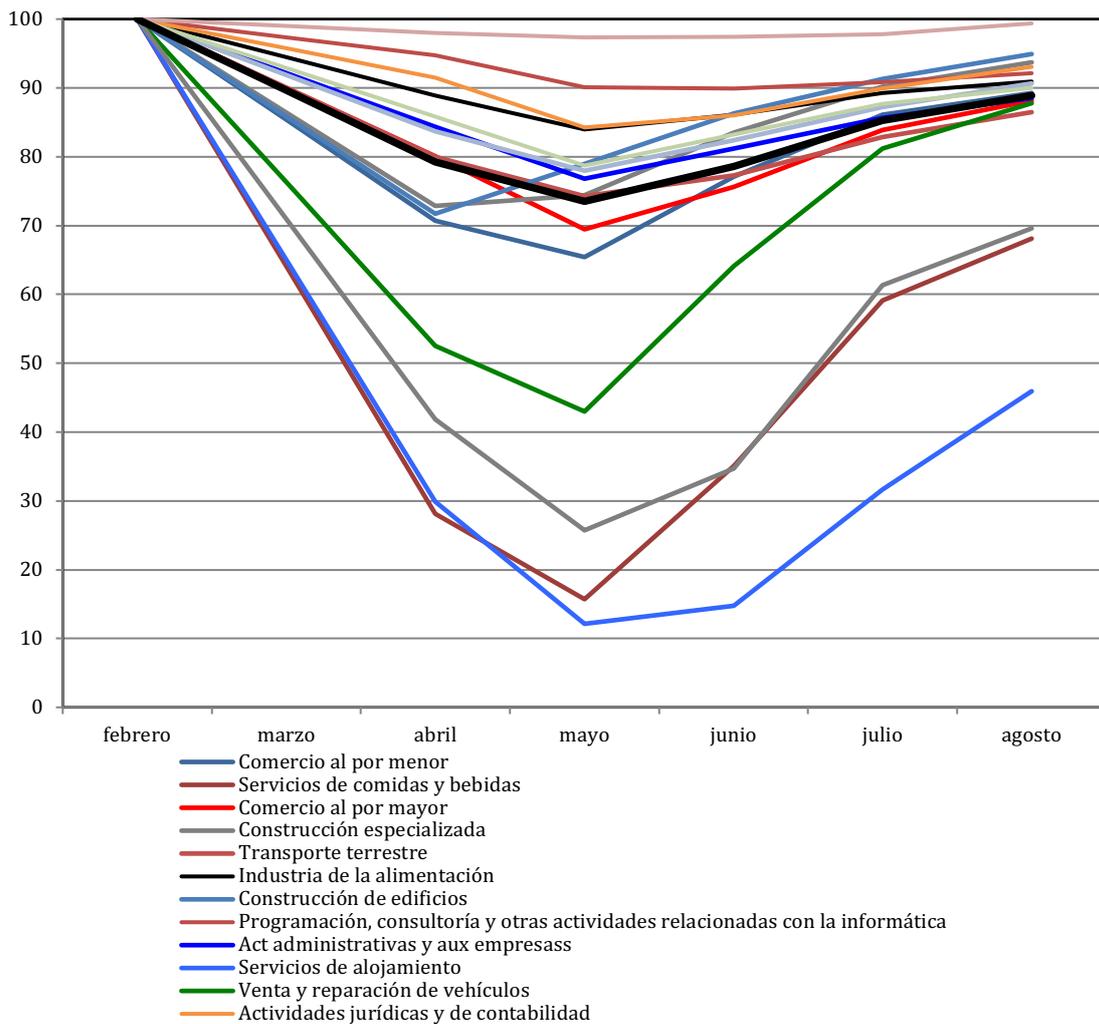


Gráfico 3.3: Evolución de los índices de ocupación efectiva detalle de las principales actividades privadas (cuenta ajena, CNAE a dos dígitos)



- Nota: Para marzo no hay datos de todas las variables necesarias para calcular el índice. Su valor se aproxima por interpolación lineal entre febrero y abril.

de mantener las medidas de higiene y prevención, lo que exigirá entre otras cosas reducciones de aforos.

El Gráfico 3.2 muestra la evolución del índice de ocupación efectiva de los trabajadores asalariados (afiliados que trabajan por cuenta ajena menos afectados por ERTES en relación con la afiliación contrafactual sin Covid) en los grandes sectores de actividad. El Gráfico 3.3 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. En todos los casos, el nivel de actividad parece haber tocado fondo, dando paso a un proceso de recuperación que se inicia en mayo en la construcción y en junio en el resto de los sectores pero que en muchos casos está todavía muy lejos de devolvernos a la normalidad. También aquí se aprecia que 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, que en agosto seguían perdiendo entre el 30% y el 55% de la ocupación con respecto al contrafactual sin Covid. A este mal desempeño han contribuido sin duda el rebote de la tasa de contagios que se inició en julio y las restricciones a los viajes a España impuestas a partir de ese momento por algunos importantes países emisores de turistas.

Cuadro 3.2: Cobertura de los ERTES y prestaciones por cese de actividad, por sectores, con datos de mayo

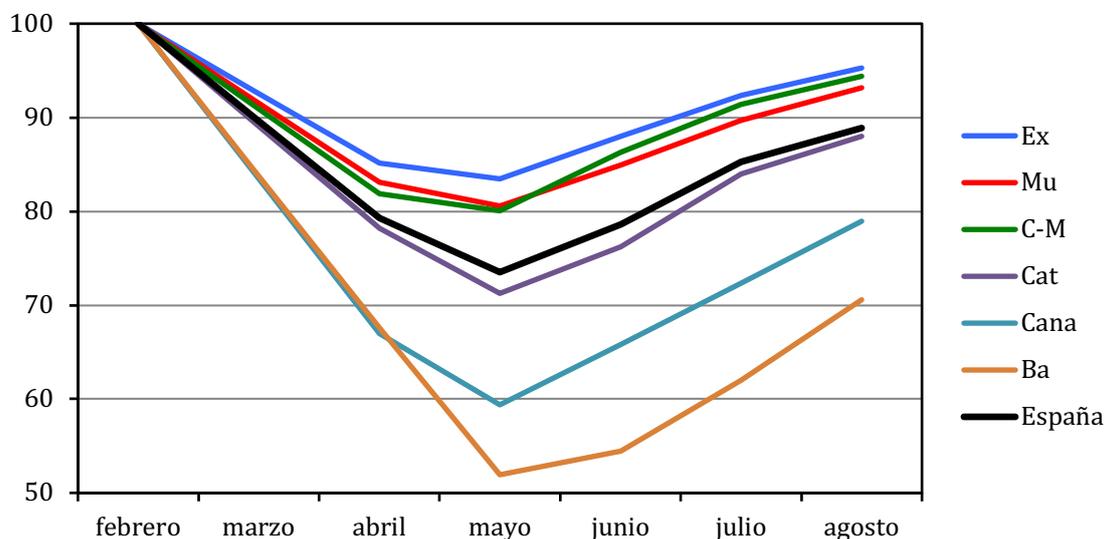
	<i>Trabajadores asalariados</i>			<i>Trabajadores autónomos</i>		
	<i>afiliados</i>	<i>en ERTE</i>	<i>% del total</i>	<i>afiliados</i>	<i>en cese de actividad</i>	<i>% del total</i>
Agricultura, Ganadería y Pesca	878,160	4,103	0.47%	280,696	9,917	3.53%
Industrias Extractivas	19,784	1,083	5.48%	1,558	302	19.38%
Industria Manufacturera	1,789,012	326,567	18.25%	210,549	71,861	34.13%
Electricidad, Gas y Aire Acondicionado	33,895	760	2.24%	1,648	269	16.32%
Agua, Saneamiento y Residuos	141,778	4,271	3.01%	2,393	461	19.27%
Construcción	801,924	106,806	13.32%	382,681	152,646	39.89%
Comercio y Reparación de Vehículos	2,331,588	740,332	31.75%	760,958	351,627	46.21%
Transporte y Almacenamiento	731,349	141,968	19.41%	205,181	74,795	36.45%
Hostelería	1,133,800	915,489	80.75%	315,896	261,336	82.73%
Información y Comunicaciones	495,219	50,825	10.26%	65,027	17,537	26.97%
Actividades Financieras y de Seguros	317,214	10,016	3.16%	59,004	7,509	12.73%
Actividades Inmobiliarias	93,529	25,637	27.41%	47,804	19,302	40.38%
Act. Profesionales, Científicas y Técnicas	738,372	118,020	15.98%	286,138	81,766	28.58%
Act. Administrativas y Servicios Auxiliares	1,201,728	196,461	16.35%	130,086	46,580	35.81%
Adm. Pública, Defensa y Seguridad Social	1,092,463	606	0.06%	1,123	496	44.15%
Educación	937,074	154,762	16.52%	91,331	55,993	61.31%
Actividades Sanitarias y Servicios Sociales	1,621,351	127,366	7.86%	115,321	68,644	59.52%
Act. Artísticas, Recreativas y de Entret.	236,085	154,813	65.58%	69,290	46,980	67.80%
Otros Servicios	308,185	101,219	32.84%	207,312	144,293	69.60%
Hogares como Empleadores y Productores	415,904	327	0.08%	363	89	24.52%
Activ., de Organizaciones Extraterritoriales	3,118	406	13.02%	238	143	60.08%
<i>total</i>	<i>15,321,53</i>	<i>3,181,837</i>	<i>20.77%</i>	<i>3,234,597</i>	<i>1,412,546</i>	<i>43.67%</i>

- Fuentes: Seguridad Social (2020a). Estadísticas de Afiliación y Alta de Trabajadores y notas de prensa de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social con datos de ERTES y prestaciones extraordinarias por cese de actividad en mayo. Para más detalles, véase de la Fuente (2020b). Los datos de ERTES incluyen todos los expedientes, tanto por fuerza mayor como por motivos ordinarios, y corresponden al promedio del mes. Los datos de prestaciones extraordinarias concedidas por ceses de actividad corresponden al día 26 de mayo.

Para el caso de los autónomos, no se dispone de datos de consumo de energía y la información sobre prestaciones por ceses de actividad es menos detallada que la existente sobre los ERTes, por lo que resulta necesario agregar a sectores de actividad y restringirse al empleo a la hora de comparar entre distintos sectores. El Cuadro 3.2 muestra el desglose por sectores de actividad de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social así como la parte de los mismos que está acogida a un ERTes o percibe la prestación extraordinaria por cese de actividad en el mes de mayo. El patrón sectorial del impacto de la crisis es similar al obtenido más arriba con datos de empleo asalariado y consumo eléctrico. Los sectores más afectados son la hostelería, el comercio, las actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento y ciertos servicios. Tanto en el agregado como dentro de cada sector, los trabajadores autónomos se han visto más afectados por la crisis que los asalariados.

Finalmente, el Gráfico 3.4 y el Cuadro 3.3 resumen la incidencia territorial de la crisis, utilizando el índice de ocupación efectiva de los trabajadores asalariados en relación con el contrafactual sin Covid en cada comunidad autónoma.²⁷ 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 agosto 30 puntos por debajo de su nivel “normal” de ocupación. En el extremo opuesto se encuentran las comunidades de Extremadura, Murcia y Castilla la Mancha, con un mayor peso del sector agrario, cuyos índices de ocupación relativa no llegaron a caer por debajo de 80 y se sitúan en agosto claramente por encima de 90.

Gráfico 3.4: Evolución de los índices de ocupación efectiva de los asalariados en algunas comunidades autónomas



- Nota: Para marzo no hay datos de todas las variables necesarias para calcular el índice. Su valor se aproxima por interpolación lineal entre febrero y abril.

²⁷ Estos índices se construyen por el mismo procedimiento que los sectoriales con un pequeño ajuste para asegurar la compatibilidad entre ambos. La senda contrafactual del empleo regional se construye en primera instancia como la sectorial, aplicando la última tasa de crecimiento interanual antes de la pandemia (la de febrero) al empleo de cada mes de 2019. Como la suma sobre regiones de estas proyecciones no coincide exactamente con la suma de las proyecciones sectoriales, las serie regionales de empleo contrafactual se ajustan todas en la proporción necesaria para que ambos totales coincidan.

Cuadro 3.3: Evolución de los índices de ocupación efectiva de los asalariados en las comunidades autónomas

	<i>febrero</i>	<i>marzo*</i>	<i>abril</i>	<i>mayo</i>	<i>junio</i>	<i>julio</i>	<i>agosto</i>
<i>Extremadura</i>	100,0	92,6	85,1	83,5	88,0	92,4	95,3
<i>Murcia</i>	100,0	91,6	83,1	80,6	84,9	89,7	93,2
<i>C. la Mancha</i>	100,0	91,0	81,9	80,1	86,3	91,4	94,4
<i>País Vasco</i>	100,0	91,8	83,5	78,2	82,6	88,3	91,5
<i>Aragón</i>	100,0	91,7	83,3	77,8	83,1	89,3	91,6
<i>Navarra</i>	100,0	90,6	81,2	77,0	82,8	89,8	92,7
<i>Cast. y León</i>	100,0	90,7	81,4	76,3	81,4	88,4	91,9
<i>Rioja</i>	100,0	90,4	80,7	76,3	80,5	88,3	92,7
<i>Asturias</i>	100,0	90,6	81,3	75,7	81,9	88,7	91,5
<i>Cantabria</i>	100,0	89,9	79,7	75,1	80,2	87,5	91,1
<i>Andalucía</i>	100,0	89,1	78,2	75,1	81,0	87,0	90,3
<i>Galicia</i>	100,0	89,8	79,6	74,9	81,4	88,2	91,4
<i>Madrid</i>	100,0	90,8	81,6	74,8	78,7	85,0	88,4
<i>Valencia</i>	100,0	89,2	78,4	71,6	77,3	85,1	89,8
<i>Cataluña</i>	100,0	89,1	78,2	71,3	76,3	84,0	88,0
<i>Canarias</i>	100,0	83,5	67,0	59,4	65,8	72,4	78,9
<i>Baleares</i>	100,0	83,8	67,6	51,9	54,4	62,0	70,6
<i>España</i>	100,0	89,6	79,3	73,5	78,6	85,3	88,9

- *Nota:* Para marzo no hay datos de todas las variables necesarias para calcular el índice. Su valor se aproxima por interpolación lineal entre febrero y abril. Las comunidades aparecen en orden decreciente de acuerdo con el valor del índice en el mes de mayo.

3. Turismo, hostelería y comercio

El sector turístico está siendo uno de los más afectados por la Covid-19 debido a su dependencia de la movilidad, en particular de la internacional, y por tratarse de una actividad que, por su naturaleza, implica a menudo una proximidad física continuada entre el proveedor del servicio y el cliente o entre distintos clientes (por ejemplo, en zonas comunes de un hotel o dentro de un medio de transporte). Se trata de una actividad que implica en mayor o menor medida a numerosos sectores, incluyendo a la hostelería, la restauración, el comercio, el inmobiliario, el transporte, el ocio y la cultura o las agencias de viaje. Según las estimaciones del INE, su peso total en la economía española se sitúa alrededor de un 12,5% del PIB y de un 13,0% del empleo total. Así pues, una reducción de la actividad turística del 50%, una cifra que desde el sector se considera probable, representaría la pérdida de más del 6% del PIB de la economía española, aproximadamente la mitad de lo que podría caer el PIB este año.

Además, los sectores que están en el centro del sector turístico ofrecen también sus servicios a la población local, realizando actividades no turísticas pero que se han visto igualmente afectadas por la pandemia. En total, el conjunto de actividades de la hostelería, el transporte y el comercio alcanza el 21,5% del PIB. Si a ello le sumamos, la cultura y actividades recreativas, estaríamos hablando de sectores que representan una cuarta parte de la economía.

Las conclusiones de la Comisión dedicada al turismo, hostelería y comercio, sectores que pueden considerarse una cadena de valor en su conjunto, subrayan la importancia de la seguridad sanitaria como prerrequisito para la recuperación a corto plazo. Para ello será esencial que se establezcan protocolos claros, generales y específicos para cada tipo de establecimiento, que aporten confianza a la demanda y también seguridad jurídica a

los negocios. En cualquier caso, más allá de las normas, que necesitarán un control razonable y efectivo de su implantación por parte de la administración, la máxima seguridad sanitaria solo se podrá conseguir desde la responsabilidad personal y empresarial. Todas estas medidas pueden reforzarse mediante la utilización de sellos de garantía sanitaria y campañas de comunicación. Otra condición necesaria para la recuperación y la reconstrucción es la estabilidad política, social y económica, que deberá ir acompañada de la cooperación público-privada y de la actitud proactiva de todos.

A corto plazo, en cuanto al turismo, el informe de la Comisión Sectorial del GTMC enfatizaba la idea de “salvar el verano”, lo que requería, más allá de promover la seguridad sanitaria y una percepción favorable de la misma a nivel internacional, asegurar la conectividad aérea con los principales países emisores de turistas que visitan España, como Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y Holanda, además de fomentar el turismo nacional. Con el mismo objetivo, se destacaba la necesidad de invertir en mejorar la imagen internacional de España y de considerar medidas de estímulo directo a la demanda, incluyendo un IMSERSO europeo y el uso de bonos de vacaciones. En el momento de escribir estas líneas, sin embargo, está claro que el objetivo ha estado lejos de cumplirse. Julio será con toda probabilidad el mejor mes del verano y en él las pernoctaciones en establecimientos hoteleros se redujeron en un 73% respecto al mismo mes del año anterior (INE, 2020b). Los rebrotes de la pandemia, que comenzaron a ser importantes a mediados de ese mes, motivaron la puesta en marcha de restricciones en los viajes a España por parte de muchos países emisores de turistas, con efectos muy negativos para el sector en la parte final de la temporada de verano.

En cualquier caso, como se prevé una recuperación incompleta a corto plazo y unos porcentajes de utilización de la capacidad productiva muy inferiores a lo normal, será necesario seguir apoyando al sector para evitar la destrucción ineficiente de tejido productivo. En este sentido, además de las medidas de apoyo ya indicadas, se reclama flexibilidad en la utilización de los ERTes, incluyendo su extensión. Se subraya que, más allá de los ERTes, el grueso del apoyo al sector se ha vehiculado a través de avales ICO, para los que se solicita extender los periodos de carencia y amortización y un aumento del porcentaje de garantías, pero también se reclaman más medidas de alivio tributario, incluyendo la supresión del pago a cuenta del impuesto de sociedades basado en los resultados de 2019 en un año en el que el sector registrará pérdidas con toda seguridad y más ayudas directas. En el caso de empresas muy golpeadas por la crisis y de especial valor estratégico, como ciertas aerolíneas, cadenas hoteleras y centrales de reservas, las ayudas podrían tomar la forma de aportaciones de capital o préstamos participativos, posiblemente canalizados a través del nuevo fondo de apoyo a la solvencia gestionado por la SEPI.

La Comisión también subraya la importancia de diseñar una hoja de ruta para encarar los desafíos que afronta a medio plazo, que se verán acentuados por la pandemia: la transformación digital, una mejor distribución territorial y temporal del turismo, una mayor y más equitativa contribución social y un menor impacto ambiental. Entre otras cosas, el plan debería plantear un reposicionamiento de los destinos pioneros del litoral.

Este plan estratégico debería impulsarse con una gobernanza reforzada del sector, con una mayor coordinación entre los distintos niveles de la administración y el sector privado y una mayor profesionalización. Entre las prioridades que deberían formar parte de esta hoja de ruta se han destacado: la digitalización de empresas y destinos, un plan inversor de infraestructuras de alto impacto turístico, la regulación efectiva de las viviendas de uso turístico, la reducción de la huella ecológica del sector, la formación y

la potenciación de su imagen social. En la medida en que muchos de estos puntos encajan con las prioridades anunciadas por la Comisión Europea para el Plan de Recuperación, no cabe duda de que el sector turístico podrá aprovechar los recursos de dicho Plan para apoyar esta hoja de ruta. Para hacerlo, será necesario comenzar a concretar cuanto antes los programas que podrían beneficiarse de estas ayudas.

Para el sector de la hostelería específicamente, la Comisión apunta la posibilidad de otorgar ayudas en forma de préstamos a muy largo plazo a empresas viables que se comprometan a invertir en mejoras de competitividad. Se trata de una recomendación que, de hecho, se podría generalizar a otros sectores, como el del comercio. Para este último sector, también se subraya la importancia que pueden tener a corto plazo las campañas de promoción del consumo y la posibilidad de impulsar las campañas colectivas de grupos de comerciantes.

4. Automoción

El sector de la automoción se ve afectado por la pandemia debido a su exposición a las cadenas de suministro globales y al aumento de costes que supone la adaptación de los procesos de producción para garantizar la seguridad sanitaria pero, sobre todo, por el impacto que la crisis económica y la incertidumbre tienen sobre la demanda. Esta situación, que frena la actividad y la inversión del sector, se produce precisamente en un momento en el que este requiere grandes inversiones para transitar hacia un modelo de movilidad más ecológico y energéticamente más eficiente y para hacer frente a los desafíos de la transformación digital (todo lo cual nos lleva hacia vehículos autónomos y conectados, además de sostenibles). En un contexto de exceso de capacidad a nivel mundial, la competencia de otros países comporta riesgos importantes de deslocalización que se ven además aumentados por la ausencia de centros de decisión propios.

La automoción es un sector estratégico para la economía española. Con un fuerte componente tecnológico y alta capacidad tractora, representa alrededor de un 10% del PIB y del 15% de las exportaciones (el 80% de la producción se exporta). España es el segundo productor de vehículos de Europa y el octavo del mundo.

En el informe de la Comisión sectorial sobre la automoción (Valle, Puch y otros, 2020), se enfatiza la necesidad de contar con un entorno estable y predecible para incentivar las grandes inversiones que el sector debe llevar a cabo. En este sentido, se hace necesario revisar el Plan Estratégico de Apoyo Integral al Sector de Automoción 2019-2025 actualizando los objetivos y compromisos adquiridos de acuerdo con la nueva realidad.

Entre las medidas concretas de apoyo al sector que se proponen, se distingue entre actuaciones de choque, medidas de dinamización temporal de la actividad, y actuaciones cuyos efectos se sentirían en el medio plazo.

A corto plazo, se subraya la importancia de incentivos a la compra de vehículos (turismos, comerciales e industriales) en línea con el programa recientemente aprobado por el Gobierno. Dado el peso de la exportación, sería deseable impulsar, además, un plan de ayudas a la compra de vehículos a nivel de la UE. En la medida en que la recuperación del sector será gradual, también se resalta la necesidad de permitir la mayor flexibilidad posible para recuperar las horas de producción perdidas durante la paralización de la actividad por la pandemia, y para la reincorporación de los trabajadores afectados por ERTE. Otras medidas destacables incluyen: la financiación de un porcentaje de los puntos de recarga para aumentar la capilaridad de puntos en la red de carreteras o la convocatoria de un concurso de ayudas de apoyo a la I+D en

nuevas tecnologías relacionadas con baterías, hidrógeno, aumento de la eficiencia en los motores y nuevos combustibles (electro y biocombustibles), entre otras.

En relación con las actuaciones que tendrían un impacto orientado al medio plazo, destacan entre otras: un plan de formación en materia de automatización y digitalización, con atención especial a la formación dual; el impulso a la colaboración público-privada en programas de apoyo a la I+D+i en automoción/movilidad; un programa de atracción de inversiones de nuevas tecnologías (por ejemplo, baterías e hidrógeno); promover la unidad de mercado a través de la ley de movilidad sostenible, de forma que se facilite que las políticas locales y autonómicas en materia de movilidad estén alineadas; y la promoción, en general, de una transición ordenada, gradual y equilibrada hacia nuevas formas de propulsión del parque automovilístico español. En relación con este último punto, la Comisión destaca que será importante la aplicación del principio de neutralidad tecnológica (es decir, que todas las tecnologías que permiten reducir emisiones puedan participar en la transición energética).

5. Construcción

El sector de la construcción, obra civil y edificación al ser un sector intensivo en mano de obra, debe ser uno de los objetivos dentro del plan de choque para la recuperación. Además, se trata de actividades clave vinculadas a la ingeniería e intensivas en tecnología. Por otro lado, el sector inmobiliario, parte importante de los servicios finales de la construcción, se ha visto afectado sobre todo por la paralización de muchos expedientes administrativos durante la crisis.

Cómo se ha observado en los últimos años, existe un problema de accesibilidad a la vivienda, principalmente en las grandes ciudades, en los segmentos de población más jóvenes y en los más vulnerables, que ha puesto en evidencia la escasez de vivienda en alquiler, especialmente a precios reducidos, y la falta de ahorro para acceder a la vivienda en propiedad a los actuales precios de mercado. Por ello, entre las medidas de corto plazo, sería importante incrementar la oferta de suelo público para vivienda en alquiler y facilitar el acceso a la misma de los jóvenes y colectivos vulnerables a través de un seguro de alquiler por parte de las administraciones públicas. Asimismo, algunos miembros del Grupo consideran que se deben fomentar instrumentos financieros para facilitar el acceso a la propiedad, siguiendo el ejemplo de otros países como Reino Unido.

De manera paralela, se debe aprovechar la oportunidad que brinda el Fondo de Recuperación Europea en su vertiente de transición energética y ambiental con planes de calado a medio plazo para incentivar y acelerar la rehabilitación de viviendas y la inversión en infraestructuras vinculadas a estos objetivos. Potenciar la electrificación del transporte ferroviario, mejorando la eficiencia del transporte de mercancías por ferrocarril, y una mejor gestión de los recursos naturales –especialmente los hídricos- se reconocen como dos ámbitos de especial relevancia para lograr los objetivos medioambientales marcados. Estas inversiones en nuevas infraestructuras junto a la adecuada conservación de las existentes, la inversión en nueva vivienda y, en parte, la rehabilitación, son los ámbitos que marcarán el desarrollo del sector en los próximos años y contribuirán a su reactivación tras la crisis.

Asimismo, como medida estructural, es importante agilizar los trámites administrativos, simplificar los procesos para incrementar la oferta de suelo e impulsar su desarrollo, adoptando las mejores prácticas internacionales. Se debe minimizar la litigiosidad resultante de las interrupciones en la cadena de suministros provocadas por el

confinamiento global, introduciendo reformas regulatorias si es necesario, así como reducir la morosidad de las Administraciones Públicas. Por último, sería necesario agilizar las decisiones de obras en las comunidades de propietarios y dotar a estas de personalidad jurídica para que puedan acceder a programas de financiación para la rehabilitación.

6. Algunas medidas en curso

El Gobierno español ha comenzado a tomar algunas medidas en la línea que aquí se propone. A mediados de junio se presentaron sendos planes de impulso para los sectores turístico y de automoción. En materia de automoción, destacan el programa *MOVES II* de ayudas a la movilidad sostenible, dotado con 100 millones de euros que gestionarán las CCAA, destinados fundamentalmente a financiar ayudas a la compra de vehículos eléctricos o híbridos y a la instalación de infraestructuras de recarga para los mismos, así como el programa *Renove 2020*, dotado con 250 millones para incentivar la sustitución de vehículos antiguos por otros menos contaminantes y más seguros. También se ha puesto en marcha un programa de apoyo al I+D sobre el uso de hidrógeno renovable como combustible. En cuanto al sector turístico, las medidas más importantes ya adoptadas han sido la creación de una línea de *financiación para empresas y autónomos* afectados por el Covid-19 destinada a proyectos de transformación digital e innovación, dotada con 216 millones de euros, y el establecimiento de una moratoria hipotecaria para inmuebles afectos a actividades turísticas.

Aunque se trata de medidas todavía modestas y claramente insuficientes para afrontar con garantías los retos a los que se enfrentan estos sectores, se espera poder financiar actuaciones más ambiciosas con recursos del Fondo de recuperación europeo. La identificación y preparación de los correspondientes proyectos en colaboración con los sectores debería ser una prioridad en estos momentos. En el caso del automóvil, sería aconsejable trabajar coordinadamente a nivel de la UE para asegurar que Europa sigue siendo competitiva de cara al desarrollo y fabricación de la próxima generación de vehículos. En el caso del turismo, convendría investigar la posibilidad de utilizar recursos europeos para convertir una parte de los préstamos garantizados en ayudas a posteriori en aquellas zonas y actividades más afectadas por la crisis.

Capítulo 4: PENSANDO EN EL LARGO PLAZO

1. Introducción

La pandemia nos ha hecho más pobres y desiguales y dejará una pesada factura que habrá que pagar en los próximos años para evitar que la siguiente crisis nos encuentre en una situación de aún mayor debilidad. En estas condiciones, es más importante que nunca que acertemos en la formulación de políticas que favorezcan un crecimiento más robusto e inclusivo y que aseguren la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En este capítulo se discuten las políticas estructurales o de largo plazo que pueden contribuir a estos objetivos, esto es, las políticas de inversión en activos tangibles e intangibles, ciertas reformas estructurales necesarias para mejorar el desempeño de nuestra economía o mejorar la salud de nuestras cuentas públicas y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

La sección 2 se centra en las políticas de inversión en activos tangibles, con especial atención a la estrategia de inversión pública. En este ámbito, se argumenta, hay que dar prioridad a la adopción de nuevas tecnologías, a las energías renovables y a la lucha contra el cambio climático y sus secuelas, sin olvidar el mantenimiento de las infraestructuras ya existentes y el diseño de mecanismos de financiación más eficientes. Para maximizar el impacto de estas políticas es importante aprovechar al máximo los planes de ayuda europeos, pero es también necesario revisar la gobernanza de la política de inversión pública para reforzar los mecanismos de planificación y de selección y evaluación de proyectos.

La sección 3 pone el acento en la inversión en activos intangibles. Frente a la preferencia tradicional de nuestro país por el cemento, en el futuro tendrá que ganar peso todo lo relacionado con la formación de capital humano y tecnológico. La educación y la formación, en particular, deberían ser prioritarias por tratarse de instrumentos fundamentales para promover no sólo el crecimiento económico sino también la cohesión social y la igualdad de oportunidades. Para aprovechar al máximo sus potencialidades, es necesario emprender un proceso sostenido de reformas que apueste por la excelencia y la atracción de talento y permita responder mejor a las necesidades del sistema productivo.

Como se destaca en la sección 4, otra prioridad ha de ser la lucha contra la pobreza y la desigualdad, un ámbito en el que ya teníamos problemas importantes que la pandemia está agravando. El recientemente creado Ingreso Mínimo Vital (IMV) puede ser una herramienta muy útil para combatir tales problemas, pero para ello será necesario revisar su diseño para introducir incentivos efectivos al trabajo y complementar la prestación monetaria con buenos programas de formación e inserción que ayuden a reincorporar al mayor número posible de beneficiarios del programa al mercado laboral. Es también crucial mejorar el funcionamiento de este mercado e invertir en políticas activas más efectivas que contribuyan a la reactivación de los colectivos más desfavorecidos, comenzando por los parados de larga duración.

El resto del capítulo incluye algunas propuestas sobre las grandes líneas de ciertas reformas estructurales que pueden contribuir mucho a la promoción del crecimiento y la cohesión social y a la sostenibilidad de nuestras cuentas públicas. Entre las asignaturas pendientes en este área están una reforma fiscal centrada en la ampliación de las bases

tributarias y la eliminación de regímenes especiales (sección 5), una reforma del mercado laboral que avance en la reducción de la elevada dualidad y las rigideces que explican el pésimo desempeño de nuestro país en materia de empleo (sección 6), una reforma realista del sistema de pensiones que asegure su sostenibilidad y la del conjunto de nuestras cuentas públicas (sección 7) y una mejora en la eficiencia de nuestras administraciones que pasa entre otras cosas por la revisión del sistema de financiación autonómica (secciones 8 y 9).

2. Prioridades de inversión

La capacidad productiva de una economía es el resultado acumulativo de sus decisiones pasadas de inversión, tanto privadas como públicas, en activos tangibles e intangibles. La inversión, entendida en sentido amplio, es por tanto una herramienta fundamental para alcanzar el crecimiento sostenido y sostenible que nuestra economía necesita para restañar las heridas de la crisis y garantizar el bienestar de la población española a medio y largo plazo. En la situación actual de debilidad de la demanda y el empleo, además, un nivel elevado de inversión privada y pública puede jugar un papel importante de estímulo a corto plazo, pero no debe perderse de vista que su objetivo fundamental ha de ser sentar las bases de una economía más productiva, competitiva y sostenible a medio y largo plazo, lo que exige una selección rigurosa de las inversiones a financiar en base a su capacidad de mejora del bienestar.

Como hemos visto en el capítulo 1, las instituciones europeas han aprobado diversos programas de ayudas para la recuperación y reconstrucción de las economías de los países miembros. El más importante de estos programas es la iniciativa *Next Generation EU* con una dotación de 750.000 millones de euros, de los que se estima que España podría recibir en torno a 140.000 millones durante los próximos años entre ayudas directas y préstamos. Se trata, por tanto, de un volumen muy importante de recursos que podrían destinarse a financiar tanto programas de sostenimiento y creación de empleo como inversión productiva pública y privada, preferentemente en proyectos que contribuyan a la transición ecológica y digital. Estos programas pueden ser de gran ayuda para reactivar nuestra economía y para reestructurar nuestro tejido productivo adaptándolo a la nueva situación para hacer frente a los complicados retos a los que nos enfrentamos a medio y largo plazo. Por ello, es importante negociar bien su diseño, prestando especial atención a la letra pequeña de sus reglamentos para asegurar una ejecución y financiación ágiles y evitar trabas burocráticas que podrían dificultar el acceso efectivo a las ayudas previstas.

Como se destaca en el informe de la Comisión de inversiones del GTMC (Rodríguez y otros, 2020), para aprovechar bien las oportunidades que estos programas europeos nos brindarán, se requiere planificación previa y una estrecha coordinación entre las distintas Administraciones Públicas y el sector privado con el fin de fijar las prioridades de inversión, maximizar la capacidad de absorción de fondos, la concurrencia a los programas europeos y la calidad de los proyectos. Es crucial que estos se seleccionen en base a una estimación de su rentabilidad social, teniendo en cuenta todos los costes y beneficios relevantes y primando aquellos con componentes importantes de bien público que difícilmente serían acometidos por la iniciativa privada en condiciones de mercado. Con este fin, es necesario establecer mecanismos de evaluación y selección tan rigurosos como sea posible dado el apretado calendario que probablemente se establecerá para la ejecución de las ayudas europeas, así como reforzar las unidades de planificación y gestión encargadas de estos programas. Hay que pensar también en cómo se generarán los recursos necesarios para devolver los préstamos cuando no se

trate de inversiones privadas rentables en condiciones de mercado. En el caso de ciertas infraestructuras, puede ser aconsejable la creación o subida de tasas, peajes o cánones sobre sus usuarios que también deberían ayudar a internalizar las posibles externalidades asociadas con su uso.

La planificación, la selección rigurosa de proyectos en base al análisis de sus costes y beneficios sociales y una política de tarificación que permita recuperar el grueso de los costes de la inversión e internalizar externalidades no son necesarias solamente en relación con los programas europeos de reconstrucción sino que han de convertirse en principios básicos de toda nuestra política de inversión pública, cuya estructura de gobernanza debería adaptarse a estas exigencias. Todo ello, además, deberá venir acompañado de un salto cualitativo en la evaluación de los resultados, aspecto este al que tradicionalmente se ha prestado muy escasa atención en España.²⁸

Muchas de las inversiones necesarias podrán ser acometidas por la iniciativa privada en condiciones de mercado. Aunque en algunos casos se podrían utilizar los programas europeos como fuente de financiación, en muchas ocasiones el mejor apoyo público a las inversiones privadas puede ser un marco regulatorio que las facilite o al menos no les ponga trabas innecesarias. En materia de energía y telecomunicaciones, sería conveniente, por ejemplo, acortar los dilatados procesos de tramitación administrativa y, en su caso, regular adecuadamente los derechos de acceso y conexión.

En cuanto a las prioridades de inversión, consideramos acertado el énfasis de la UE en la lucha contra el cambio climático y sus secuelas, la implantación de tecnologías digitales y otras nuevas tecnologías avanzadas y la acumulación de capital intangible y humano, frente a la tradicional preferencia de nuestro país por las infraestructuras convencionales de transporte. Puesto que nuestras dotaciones de muchas infraestructuras de este tipo son ya suficientes para cubrir el grueso de las necesidades existentes (en algunos casos muy sobradamente), el acento en este campo debería ponerse en el mantenimiento de las redes, que no siempre ha sido el adecuado, y en el diseño de mecanismos eficientes para su financiación, así como en las áreas en las que todavía pueden existir insuficiencias, como las redes ferroviarias de cercanías y mercancías.

Un ejemplo paradigmático del necesario cambio de prioridades es el de las carreteras. Dado que la red está prácticamente construida, la prioridad ha de ser una política coherente y sostenible de financiación para su mantenimiento. Una posibilidad a considerar sería extender los peajes a toda la red de alta capacidad, incluyendo las autovías, con una estructura basada en tres componentes: i) un peaje de mantenimiento que reflejaría el daño causado por el vehículo, calculado en función del peso por eje, el número de ejes y la distancia recorrida; ii) un peaje para el resto de los costes de mantenimiento y operación que no dependen del tipo de vehículo y cuya cuantía sería muy inferior y iii) finalmente, un peaje puntual por congestión en las zonas y franjas horarias en las que se requiera. La utilización de peajes con esta estructura incentivaría el uso eficiente de la red y permitiría evitar la introducción de impuestos directos e indirectos generadores de distorsiones adicionales.

De la inversión en educación, formación, ciencia y tecnología nos ocuparemos en la sección siguiente. En cuanto a la transición energética, el grueso de la necesaria inversión en energías renovables seguramente no necesita ya apoyo financiero público pues existen tecnologías eólicas y fotovoltaicas maduras que están entre las más

²⁸ Véase entre otros de Rus y de la Fuente (2020).

competitivas en base a su coste. Una prioridad en la siguiente fase del proceso de descarbonización será la inversión en tecnologías de almacenaje y gestión de la demanda, que podrían beneficiarse de apoyo público en sus inicios como en su momento lo hicieron las tecnologías de generación renovable. En concreto, el hidrógeno parece prometedor como posible tecnología de almacenaje del exceso de producción de las renovables en momentos de pico y podría ser útil para descarbonizar ciertas actividades industriales. En cualquier caso, la descarbonización debe perseguirse al menor coste social posible, buscando la mejor alternativa en cada situación cuando hay varias opciones posibles, como sucede por ejemplo en materia de almacenamiento de energía (bombeo vs. interconexiones, baterías o pilas de hidrógeno) o acondicionamiento térmico de edificios (aislamiento vs. bombas de calor).

La descarbonización del transporte es clave para acelerar la transición energética, pero la apuesta más segura en este ámbito es contar con todas las tecnologías que pueden ayudar a reducir las emisiones. A largo plazo parece claro que la electrificación de los vehículos ligeros y pesados de corta distancia será con toda probabilidad la alternativa ganadora, pero seguirán siendo necesarias otras fuentes energéticas en el transporte terrestre pesado de larga distancia, así como en el transporte marítimo y la aviación. En el apoyo a la instalación de puntos de recarga eléctricos, parece sensato dar prioridad a estacionamientos para flotas de vehículos públicos y privados así como a estaciones de servicio en puntos estratégicos de las principales vías de comunicación. Estas últimas instalaciones, además, son un elemento muy importante para reducir la “ansiedad por la distancia” que disuade la demanda de vehículos eléctricos.

Hay evidencia sólida de que el principal impacto del cambio climático en España será a través del agua: sequías, inundaciones, riadas y subida del nivel del mar. Para asegurar un suministro suficiente y de calidad y mitigar los daños materiales y ambientales de estos fenómenos en un contexto cada vez más adverso, serán necesarias inversiones importantes en nuevas infraestructuras hidráulicas y en el mantenimiento de las existentes, que se ha descuidado en muchos casos. Algunas de las áreas que requieren especial atención son la mejora de las redes urbanas de distribución para reducir su nivel de pérdidas, las instalaciones de depuración y reutilización de aguas urbanas y la modernización de los sistemas de riego agrario. Las inversiones necesarias deberían venir acompañadas de una reflexión sobre los sistemas tarifarios vigentes y sus señales de precios, que dificultan (si no impiden) el uso racional del recurso y el principio de recuperación de inversiones. Puesto que el precio del agua en España es de los más bajos de Europa, hay espacio para que los servicios de suministro asuman determinadas inversiones y las repercutan en sus tarifas. Una situación similar en muchos aspectos existe en relación con la gestión y tratamiento de residuos urbanos e industriales o ganaderos.

En materia de digitalización, reconociendo los avances realizados por España en algunos aspectos, existe todavía un amplio margen de mejora en la conectividad y la introducción de capacidades avanzadas en sectores social y económicamente estratégicos como la educación, la ciencia, la salud, la justicia, la industria y las pequeñas y medianas empresas, así como en la reducción de la brecha digital entre territorios y estratos sociales. El margen de mejora es aún mayor en lo que respecta a las competencias TIC de nuestra fuerza laboral, lo que dificulta la utilización de las infraestructuras existentes. En España existen ya programas para la mejora de las infraestructuras en ciertos territorios rurales y para el apoyo a la digitalización de pymes y centros escolares entre otras organizaciones, pero con dotaciones muy insuficientes que habría que incrementar. También serían necesarias nuevas actuaciones que ayuden

a reducir nuestro déficit de competencias TIC, por ejemplo, a través de la mejora de la formación profesional en este campo. Todos estos elementos son clave para reducir la brecha de adopción de nuevas tecnologías digitales entre individuos, territorios y empresas. Asimismo, es importante el apoyo al próximo despliegue del 5G, especialmente en los entornos industriales.

Durante la pandemia se han observado problemas en relación con la interrupción de los procesos de producción y el suministro de bienes esenciales, incluyendo productos y equipos sanitarios, que han puesto de manifiesto una cierta vulnerabilidad europea y lleva a replantearse la excesiva dependencia que algunas empresas y sectores críticos tienen de China en la producción de componentes o productos. Es necesaria una reflexión sobre posibles formas de reducir esa vulnerabilidad. Una posibilidad sería la de realizar las inversiones necesarias para aumentar la capacidad de producción en determinadas áreas consideradas sensibles, o al menos la flexibilidad de nuestra industria para redirigir su producción hacia “bienes esenciales” en caso de necesidad. En la misma línea, cabe plantear como uno de los posibles usos de los programas europeos de reconstrucción el lanzamiento de potentes proyectos conjuntos para mejorar la posición europea en aspectos clave de las nuevas tecnologías, incluyendo la inteligencia artificial y la fabricación de baterías, en los que se observa ya una dependencia importante, tal como se hizo con Airbus hace casi cuatro décadas.

3. Educación, formación e investigación

Los cambios que precisa la educación en España requieren “audacia para llegar más lejos”, apropiado subtítulo del *Informe Tarrach* de 2011 sobre la necesidad de reformar la universidad. Con tales fines, el informe de la Comisión de Educación y Ciencia del GTMC (Núñez y otros, 2020) no propone hacer una reforma coyuntural sino *iniciar un proceso de reformas estructurales sostenido a medio y largo plazo* que permita a las instituciones educativas y de investigación alcanzar y promover la excelencia y responder más eficazmente a las cambiantes necesidades de la sociedad. Una inversión en educación que garantice la equidad –que nadie se queda fuera– y mejore la calidad –que nadie se quede atrás– es uno de los mejores instrumentos de política de los que disponen los gobiernos para influir sobre el crecimiento de la productividad y, en última instancia, sobre el nivel de vida de sus ciudadanos, en definitiva, para salir de la crisis de la COVID-19.

Esto no requiere necesariamente recursos adicionales sino cambios de organización, alineamiento de objetivos y simplificación de la actual e ineficiente burocratización, y muy especialmente, mejoras que hagan la profesión docente e investigadora atractiva al talento y que motiven a los alumnos en su propia formación. Requiere, también, establecer un sistema de información sólido y relevante, y acorde a las posibilidades que la Inteligencia Artificial y otras herramientas de análisis de *Big Data* permiten. Finalmente, es necesario poner en marcha incentivos personales e institucionales para que ambos sistemas, educativo y de investigación, inicien la senda del cambio y perseveren en ella. Entre otros ámbitos de actuación, y con carácter prioritario los cambios deben centrarse en los procesos de gestión de los centros educativos y de investigación, en la selección, formación y promoción de los profesores e investigadores, y en el control de resultados *ex post*.

Cambios en la Enseñanza Obligatoria

El sistema educativo español garantiza la equidad en el acceso a la escuela de la que nadie se queda fuera, pero no garantiza una formación de calidad a todos los alumnos ni evita, por tanto, que algunos se queden atrás: la desigualdad se da en los resultados formativos. Así se da la paradoja de que 12 años de escolarización media —la más alta en nuestra historia— no cumplen su objetivo esencial de capacitar a los jóvenes para ser funcionales en la sociedad actual, es decir, para poder acceder y manejar en beneficio propio el conocimiento disponible, para ser innovadores o para ser emprendedores. La evidencia a este respecto es contundente, desde los informes PISA a los datos de empleo y de salarios según el nivel de estudios, o a las tasas de innovación y creación de empresas. El sistema de enseñanza obligatoria necesita reducir el abandono temprano, que se concentra en las familias con menos estudios y menor renta, y mejorar y acercar la formación de los jóvenes a las necesidades del sistema productivo, preparándoles para labrarse su propio futuro en la sociedad del conocimiento al mismo tiempo que mantiene viva su curiosidad y les dota de herramientas de estudio y análisis para potenciarla.

En el informe de la Comisión se proponen medidas encaminadas a mejorar dicha calidad, tomando como referencia lo que han hecho bien otros países. Una prioridad ha de ser establecer objetivos concretos y contrastables para cada nivel educativo acompañados de mecanismos de seguimiento de resultados de ámbito nacional. Se requiere i) una *Educación Primaria* que asegure la adquisición de los saberes fundamentales y fomente la creatividad; ii) una *Educación Secundaria* que profundice y diversifique el aprendizaje en los saberes anteriores y refuerce su formación en las Humanidades y en las Ciencias en función de las capacidades e intereses de cada alumno, preparándoles para una formación vocacional o profesional, o para seguir estudios superiores. En todos los niveles, es necesario reivindicar el valor del esfuerzo, de la exigencia y del mérito y reforzar el conocimiento del inglés y las competencias digitales.

Muchas de las reformas que la Comisión propone parten de la idea de que la calidad de la educación y la capacidad de generar conocimiento dependen crucialmente de la cualificación y motivación de profesores e investigadores. Para mejorar el funcionamiento del sistema educativo e investigador, por tanto, es imprescindible seleccionar y atraer a los mejores, así como liberarles de una burocracia excesiva, proporcionarles los medios de apoyo necesarios, restaurar su autoridad y autonomía en el aula y darles los incentivos correctos, así como el reconocimiento social que merecen.

En esta línea, se propone un plan de refuerzo y renovación del cuerpo de maestros y profesores con el objetivo de reforzar las plantillas para garantizar el adecuado funcionamiento de los centros pese a la crisis sanitaria, permitiéndoles ampliar el período escolar y mejorar la atención personalizada a los que más lo necesiten. El aumento de las contrataciones serviría también para paliar el elevado envejecimiento del cuerpo docente, permitiendo un relevo ordenado de los muchos profesores que se acercan a la jubilación. El plan iría acompañado de cambios en los procesos de selección, formación y acreditación del personal docente, con el objetivo de atraer a los mejores bachilleres y de facilitar el acceso a las aulas de profesionales de otras disciplinas con distintas experiencias laborales. En este sentido, se considera necesario renovar el curriculum de los estudios de magisterio y modificar el programa de Master que habilita para la docencia, substituyendo el énfasis actual en una didáctica teórica y generalista por una mayor atención a los contenidos de la disciplina que se ha de impartir y potenciando la formación de los futuros docentes en competencias digitales y

métodos de aprendizaje *on-line* y de estudio personalizado. La utilización masiva de las plataformas digitales que incorporan sistemas de inteligencia artificial desarrolladas en nuestro país, potenciaría la industria del conocimiento en España, una industria que ya se ha abierto camino en países de habla hispana y que puede crecer y liderar en ese ámbito, como las editoriales educativas hicieron en su día y pueden volver a hacer hoy.

La formación profesional

La formación profesional, clave en todo buen sistema educativo, ofrece una formación de nivel secundario y superior que responde directamente a las necesidades de la sociedad. En España, sin embargo, esta rama de la formación adolece de múltiples deficiencias que afectan a su calidad y limitan su funcionalidad. La crisis de la COVID-19 se ha producido en un momento vital para su transformación y mejora ya que coincide con la implantación del *Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo, 2019-2022 (PEFPSE)*. Para avanzar en este campo, es importante que la implementación de este plan no se vea interrumpida. Han de mantenerse las medidas esenciales que allí se contemplan y ha de evitarse que la crisis económica ralentice el despegue de la Formación Profesional Dual (FPD). Entre las prioridades que fija el PEFPSSE destacan la necesidad de fomentar y facilitar la colaboración entre todos los agentes implicados, y especialmente con las empresas, entre otras cosas para la formación permanente del profesorado y la identificación de las necesidades de competencias del sistema productivo.

El sistema universitario

La Comisión apuesta por una renovación a fondo de la universidad para convertirla en una actividad económica competitiva, capaz de atraer a estudiantes, profesores e investigadores a nivel internacional y de servir mejor a las necesidades del sector productivo. Con este fin, se propone reorganizar la oferta de títulos universitarios de forma que responda mejor a las necesidades sociales, mejorar los mecanismos de colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas, fomentar la especialización y eliminar la innecesaria duplicación de centros y enseñanzas, especialmente en relación con los programas de doctorado, adecuar las tasas al coste real de los servicios, introduciendo a la vez un sistema de préstamos y reforzando los programas de becas, y revisar la gobernanza de las universidades.

Cada universidad definiría autónomamente su propio modelo de gestión, contratación de personal docente e investigador, admisión de estudiantes y oferta de títulos bajo un sistema de financiación por objetivos apoyado en indicadores de desempeño. Se aconseja una revisión de los actuales criterios de selección y acreditación, que en la práctica favorecen la endogamia, reducen la competencia que fomenta la excelencia y obstaculizan la contratación de personal formado en otros países.²⁹ Se buscaría así facilitar la atracción de candidatos de excelencia, incluyendo a científicos españoles hoy en el extranjero, a talento foráneo y a personal ajeno a la universidad con conocimiento puntero en ciertas disciplinas, sobre todo en tecnologías punta, y con valiosa

²⁹ El 70% de los profesores universitarios españoles obtuvo el doctorado en la universidad donde trabaja, y en algunas CCAA la cifra se eleva al 90% (Fundación CYD, 2018). La endogamia (PDI doctorado en la misma universidad o Comunidad Autónoma que le contrata) empobrece la Universidad, afecta negativamente la calidad de su docencia e investigación y limita su potencial de internacionalización. La primera universidad española en el último *Academic Ranking of World Universities 2019* (Ránking de Shanghai), la de Barcelona, se sitúa entre la 151 y la 200 del mundo y es la única entre las 200 primeras.

experiencia en la industria. En cuanto al alumnado, es necesario que el sistema universitario se plantee ofrecer sus servicios a colectivos con perfiles diferentes del tradicional, incluyendo adultos que necesitan actualizar su formación y alumnos extranjeros de pago, adaptando su oferta de títulos a sus respectivas necesidades.

La oferta de contenidos también deberá adaptarse a las cambiantes necesidades sociales. A estos efectos, es útil distinguir entre habilidades transversales y competencias específicas, que la enseñanza universitaria debe fomentar. Según diversos estudios, entre las habilidades transversales más demandadas están el pensamiento crítico y analítico, la creatividad, la inteligencia emocional y el liderazgo, capacidades no circunscritas a una profesión particular, o reconocidas en los actuales títulos universitarios. En lo relativo a las competencias específicas, se han detectado en los últimos años variaciones importantes, con una caída de la demanda de habilidades administrativas y gerenciales en favor de capacidades digitales, de comunicación y diseño gráfico, automatización e inteligencia artificial, análisis de datos y desarrollo de software, entre otras. El mayor crecimiento se espera en la demanda de las habilidades tecnológicas y de análisis de la información, así como de las habilidades sociales y emocionales.

La crítica situación de las finanzas públicas españolas como consecuencia de esta crisis brinda una oportunidad excelente para hacer de la financiación de la universidad una palanca del cambio. La financiación pública debe vincularse a parámetros que reflejen el servicio prestado –creación de conocimiento, tasas de graduación y empleo, transferencia de conocimiento e innovación— y no exclusivamente a sus inputs –costes estructurales, número de alumnos y de personal docente— de una forma que incentive a la Universidad a reducir su dependencia de la financiación pública y a incrementar sus ingresos propios. Unos incentivos correctos generan un círculo virtuoso: buenos profesores hacen buena investigación y contribuyen a la buena posición de su universidad en los rankings nacionales y extranjeros, lo que comporta para las universidades mayores ingresos por docencia –atraen alumnos— y por investigación –obtienen recursos competitivos.

El aumento de los ingresos propios por docencia debe estar necesariamente ligado a una política de tasas y ayudas al estudio progresiva, inclusiva y que asegure a todo buen alumno el acceso a la enseñanza superior. Se propone que se establezcan tasas académicas diferenciadas, con un máximo para españoles/europeos que tenga en cuenta el coste de los servicios y libertad para fijar las tasas a estudiantes extranjeros. Debería crearse un sistema de préstamos estatales garantizados a los estudiantes cuya devolución se vincularía al nivel de renta alcanzado por el graduado, y unas “becas salario” para estudiantes de alto rendimiento procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos.

El sistema de Ciencia y Tecnología

España se enfrenta a la crisis de la COVID-19 con un Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) en situación de grave deterioro. A diferencia de otros países, que apoyaron y renovaron sus sistemas científicos tras la crisis económica de 2008, España no lo hizo. Los fondos públicos dedicados a investigación cayeron y todavía no se ha recuperado el nivel de gasto público previo a la crisis, y tampoco se aprovechó la crisis para introducir los cambios organizativos que el sistema necesita para ser más eficiente. El *SECTI* experimentó pérdidas notables de su principal activo: científicos e

investigadores de primer nivel abandonaron el país en busca de entornos más favorables a la investigación.

En la situación actual, el *SECTI* necesita una reforma profunda que rectifique la tendencia actual al deterioro y le permita iniciar la senda de la recuperación, repatriar talento y captar fondos de investigación, públicos –de la UE y de las administraciones públicas españolas— y privados, y orientar la investigación a resolver los problemas de competitividad y sostenibilidad de la sociedad española. Entre otros, son necesarios cambios en la gestión, en el sistema de selección de sus investigadores y en la financiación.

Los agentes políticos, económicos y sociales deben alcanzar un compromiso para diseñar una estrategia de actuación compartida que apoye de forma decidida la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación como garantía de futuro. La I+D es una inversión, no es un gasto más, y ese pacto social y político requiere incluir una serie de medidas inaplazables entre las que han de estar las siguientes:

- Crear una Oficina de Asesoramiento Científico y Tecnológico que tendría como misiones asesorar al Gobierno a requerimiento de éste o a iniciativa propia, identificar problemas sociales o sectores de crecimiento potencial para movilizar a la investigación en esos ámbitos y estimular el seguimiento y la evaluación del impacto de las políticas públicas en el SECTI, por una parte, y del conocimiento generado en este sobre la economía y sociedad españolas.

- Refundar la Agencia Estatal de Investigación (AEI) institución que debe asegurar una gestión eficiente, eficaz y transparente del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, y cuya actuación es clave para alinearlo con las demandas de la sociedad, e incentivar el correcto funcionamiento de todas las instituciones que lo forman – universidades, centros de investigación, empresas, etc... La actual Agencia necesita una reforma inmediata y una financiación adecuada para cumplir sus fines. Adolece de problemas jurídicos formales, carece de la independencia que contempla su propio estatuto, y ha mantenido e incluso ampliado la excesiva y rígida burocratización del sistema de gestión de fondos públicos destinados a la investigación, en lugar de agilizar los trámites y mejorar los controles de resultados. La necesaria refundación de la Agencia Estatal de Investigación debería tomar como referentes las agencias de éxito internacional, como el European Research Council.

- A medio plazo, es imprescindible abordar la reforma de los organismos públicos de investigación (universidades y centros públicos), con una clara definición de sus *stakeholders*, patronatos ejecutivos y responsables, y control eficaz ex post de resultados. Es necesario aumentar sustancialmente su autonomía y capacidad de gestión, así como reducir las trabas burocráticas innecesarias a las que se enfrentan. También se considera crucial dotar a su financiación de una mayor estabilidad que haga posible una planificación a medio plazo y mejorar el sistema de seguimiento y evaluación.

- *Política de atracción y retención de talento científico.* La investigación, como la educación, es una actividad intensiva en recursos humanos. Lamentablemente, la configuración actual del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación no permite ni atraer ni retener talento, y, por tanto, limita nuestra capacidad de dar respuesta propia a nuestros problemas. Salvo contadas y notables excepciones, la actual configuración de nuestro sistema científico adolece de problemas similares a los descritos en nuestro sistema universitario y su política de personal necesita una reforma en profundidad que favorezca y facilite la contratación de investigadores siguiendo criterios de excelencia y cualificación internacionales. Entre otras medidas, debería

suprimirse el requisito de convalidación de títulos de estudios universitarios para los obtenidos en las primeras 500 universidades del mundo según rankings internacionales de prestigio, como el *Ranking de Shanghai* y también emitir visados especiales de tramitación automática para científicos con una oferta de trabajo en un centro de investigación o universidad española.

La gestión del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación es el talón de Aquiles del sistema y es urgente eliminar todos los procedimientos innecesariamente burocratizados. Actualmente los fondos destinados a la investigación están sometidos a un control doble: por parte del centro que los administra y por la administración pública que los otorgó. Nada similar ocurre con los fondos destinados a financiar la universidad cuya cuantía es muy superior. Este injustificable doble control administrativo es un obstáculo a un uso eficiente de los fondos tanto públicos como privados, que los centros y equipos de investigación obtienen en convocatorias competitivas. Para que el *SECTI* cumpla su misión, es urgente mejorar los sistemas de gestión de los fondos públicos de investigación, públicos y privados, y reducir la carga burocrática que actualmente soportan los centros de investigación y los propios investigadores tanto para solicitar las ayudas como para ejecutarlas y justificarlas. Se propone delegar la rendición administrativa de cuentas y el control contable y de procedimientos en los propios organismos donde se realiza la investigación, sujetos a controles por la Cámara de Cuentas en el caso de las universidades, y a la obligación de presentar cuentas anuales auditadas externamente en el resto.

4. Políticas contra la pobreza y la exclusión social: el Ingreso Mínimo Vital

La mayoría de los estados europeos tienen como principal escudo contra la pobreza un programa de prestación de último recurso al que pueden recurrir los ciudadanos cuando han agotado todas las demás prestaciones y ayudas. Los programas europeos de esta naturaleza son muy heterogéneos en términos de su cuantía, cobertura y gestión administrativa y muchos de ellos se encuentran en proceso de revisión para mejorar su eficacia. En el caso de España, además de las prestaciones no contributivas que tratan de cubrir riesgos específicos de determinados colectivos, la cobertura del riesgo general de pobreza ha sido hasta el momento competencia exclusiva de las CCAA, dando lugar a un sistema de rentas mínimas regionales muy fraccionado, con grandes disparidades territoriales y una elevada complejidad administrativa que deja sin protección a muchos individuos vulnerables y muestra por tanto una baja eficacia en cuanto a la reducción de la pobreza (véase Hernández, Picos y Riscado, 2020).

Esta carencia de nuestro sistema de cobertura social ayuda a explicar el mal desempeño de nuestro país en términos de la incidencia de la pobreza (y especialmente de la pobreza infantil) en los años desde la Gran Recesión. El problema se ha agravado considerablemente con la crisis del Covid-19, que ha obligado a muchos trabajadores a interrumpir su actividad, en muchos casos con un riesgo elevado de pérdida de su puesto de trabajo y grandes dificultades para encontrar otro nuevo de cualquier tipo. En esta situación, la introducción de una prestación de último recurso es más necesaria que nunca y se ha convertido además en una urgencia para cubrir las necesidades básicas de muchas personas que no han tenido acceso a otras ayudas.

Como ya se ha visto en el capítulo 2, la respuesta del Gobierno central al problema ha sido la creación, a finales de mayo, del Ingreso Mínimo Vital (IMV), una nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social para combatir el riesgo de pobreza y exclusión social financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El IMV

garantiza a todo hogar una renta mínima para cubrir sus necesidades básicas que se calcula en función de su tamaño y características. La cuantía de la ayuda se determina como la diferencia entre el nivel garantizado de renta que corresponde al hogar y los ingresos totales de éste en el año anterior a la solicitud, excluyendo ciertas ayudas finalistas y las rentas mínimas autonómicas, que podrán suplementar a la estatal. Con el fin de que puedan acceder al IMV aquellas personas que han entrado en situación de vulnerabilidad como resultado de la crisis del Covid, durante lo que queda de 2020 se permitirá solicitar la prestación en base a los ingresos medios mensuales del año en curso, en vez de los del año anterior.

Con la creación del IMV se colma, aunque con un retraso significativo, la principal laguna que persistía en las medidas adoptadas para proteger a los hogares de los efectos de la crisis del Covid, introduciendo una prestación de cierre que cubre a aquellos colectivos que no están protegidos por los programas existentes de sustitución de rentas laborales, como los parados de larga duración. Esta prestación sin embargo no se concibe como una medida de emergencia para paliar los efectos de la crisis sino como una herramienta permanente de lucha contra la pobreza y la exclusión social que busca reforzar uno de los flancos más débiles de nuestro sistema de protección social. En coherencia con este objetivo, la norma prevé que la prestación económica del IMV vaya ligada a la participación en programas o itinerarios de formación y activación para reincorporar a sus beneficiarios al mercado de trabajo.

La nueva prestación puede jugar un papel muy positivo como mecanismo de protección frente a la pobreza y la exclusión, pero para ello es necesario que se resuelvan algunos problemas importantes que tienen que ver con sus efectos sobre los incentivos a trabajar, con la falta de agilidad en su concesión y con su necesaria coordinación con programas de formación y activación que ayuden a reintegrar a sus beneficiarios al empleo.

El preámbulo de la norma muestra que el Gobierno es consciente del riesgo de que una renta mínima pueda generar una “trampa de pobreza”, pero sugiere también que este riesgo lo asocia casi exclusivamente con aquellos programas a los que sólo pueden acceder los desempleados, ignorando la otra gran fuente de desincentivos en tales programas, que es el tipo implícito de gravamen que se aplica en el margen sobre las rentas declaradas del trabajo y otras actividades económicas. Para evitar el primer problema se ha optado, con buen criterio, por hacer compatible la percepción del IMV con el trabajo remunerado por cuenta propia o ajena, pero también se ha impuesto un tipo marginal de gravamen del 100% sobre las rentas propias de los beneficiarios. Puesto que la cuantía de la prestación es la estrictamente necesaria para llevar la renta del hogar hasta el nivel garantizado, sus beneficiarios podrán buscar trabajo sin riesgo de perder la prestación, pero no tendrán ningún incentivo pecuniario para hacerlo, o para trabajar durante más horas si ya tienen empleo, porque sus ingresos totales seguirán siendo los mismos en cualquier caso, siempre que sus ingresos propios no superen el umbral garantizado. Más aún, dado el tratamiento confiscatorio que se da a los ingresos declarados, los incentivos a “trabajar en negro” serán muy fuertes.

Aunque en el preámbulo del decreto se habla de un “sistema de incentivos” al trabajo, tales incentivos prácticamente no se contemplan en su articulado. La única excepción es una disposición que podría permitir, bajo condiciones que se fijarán por vía reglamentaria, que las personas cuyos ingresos aumenten lo suficiente de un año a otro para superar el umbral garantizado puedan seguir percibiendo parte de la prestación

durante un año más.³⁰ A falta de conocer los detalles, esto tiene sentido, pero no resuelve el problema del grueso de los beneficiarios de la prestación, que previsiblemente estarán por debajo del umbral. También se exige que los beneficiarios que no estén trabajando se inscriban (con ciertas excepciones) como demandantes de empleo, pero esto en la práctica obliga a muy poca cosa. De hecho, dado el limitado papel que los servicios públicos de empleo juegan actualmente en la cobertura de las vacantes, ni siquiera la prohibición de rechazar (¿repetidamente?) las ofertas de empleo que pudieran llegar sería una medida muy efectiva, aunque sí parece una exigencia razonable para el mantenimiento de la prestación. Lo mismo es cierto de la obligación de participar en las “estrategias de inclusión” que promueva el Ministerio, que a estos efectos dependerá necesariamente de otras administraciones que tendrán pocos incentivos para invertir en la inserción laboral de perceptores de prestaciones ajenas.

La vía más efectiva para resolver los problemas de incentivos del IMV sería reducir el tipo marginal de gravamen sobre las rentas de la actividad económica no sumergida de sus beneficiarios, convirtiendo a la renta mínima en un complemento salarial o impuesto negativo en el sentido habitual del término. Esto es, por cada euro de ingresos propios adicionales que obtenga un beneficiario, la prestación debería reducirse pero en menos de un euro, de forma que su renta neta total aumente en alguna medida cuando lo hacen sus ingresos propios declarados.³¹ La elección del tipo marginal (o de la escala de gravamen) no es sencilla, pues tipos más reducidos mejoran los incentivos pero aumentan el coste total de la prestación, pero el problema debería afrontarse de manera explícita y parece muy dudoso que un tipo de gravamen del 100% pueda ser el óptimo. Para resolver el problema, sería aconsejable revisar el procedimiento de cálculo de la prestación que se establece en el articulado del decreto o, como mínimo, ampliar el margen de actuación que el artículo 8.4 deja al reglamento para establecer incentivos pecuniarios al empleo.

Otro aspecto mejorable del diseño del IMV es la decisión de ligar su cuantía a los ingresos del año anterior en vez de adoptar una referencia más reciente. En la práctica, esto genera un retraso muy considerable en la percepción de una ayuda que debería ser rápida dada su naturaleza de último recurso para la cobertura de necesidades básicas. Aquellas personas que entren hoy en una situación de vulnerabilidad tendrán que esperar hasta el año que viene (o incluso el siguiente, dado que lo que se tiene en cuenta son los ingresos totales del ejercicio) antes de poder solicitar la prestación, a lo que habría que añadir hasta tres meses para su tramitación. Esto no parece razonable y sería sencillo de arreglar: bastaría con convertir en ordinario el procedimiento extraordinario que se habilita en 2020 para agilizar el acceso al IMV en el caso de los afectados por el Covid. Un paso adicional en la misma dirección, que seguramente también convendría explorar, sería considerar (con ciertas cautelas) la renta media mensual de los últimos tres o cuatro meses, en vez de la de un año completo. Es cierto que la utilización de

³⁰ Se trata del Art 8.4, que dice lo siguiente: “Con el fin de que la percepción del ingreso mínimo vital no desincentive la participación en el mercado laboral, la percepción del ingreso mínimo vital será compatible con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia En estos casos, se establecerán las condiciones en las que la superación en un ejercicio de los límites de rentas establecidos en el punto 2 del presente artículo por esta causa no suponga la pérdida del derecho a la percepción del ingreso mínimo vital en el ejercicio siguiente.”

³¹ Curiosamente, esta idea se recoge casi literalmente en la reseña del Consejo de Ministros en la que se da cuenta de la creación del IMV, pero luego no se traslada al texto del decreto. Véase <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200529.aspx#vital>

datos parciales de renta del ejercicio en curso exigiría una regularización a posteriori de los pagos en función de los ingresos totales del año (o del período que se decida tomar como referencia), pero esta regularización podría realizarse de oficio con datos de la Agencia Tributaria o en la declaración anual del IRPF.

Finalmente, y dejando de lado los posibles conflictos de competencias, el decreto que regula el IMV no resuelve satisfactoriamente la complicada cuestión de la coordinación con las CCAA en lo que respecta al diseño de la prestación, a su gestión o al crucial asunto de los programas de reinserción laboral de sus beneficiarios. Puesto que la ayuda estatal es explícitamente compatible con las autonómicas, dependiendo de cómo estén redactadas las normas que regulan estas últimas, es posible que sus beneficiarios actuales puedan cobrar dos prestaciones “completas” o que pierdan su derecho a la prestación autonómica antes de poder cobrar la estatal. Para evitar problemas de este tipo, habría sido aconsejable coordinar con las CCAA los cambios normativos necesarios para adaptar las ayudas autonómicas a la introducción del IMV, lo que habría exigido una tramitación más pausada y una prestación de urgencia de carácter transitorio.

En cuanto a la gestión, una vez más el preámbulo del decreto muestra que el Gobierno es consciente de que necesita el apoyo de los servicios sociales de las CCAA y las CCLL para llegar a los destinatarios de la prestación que más la necesitan, así como el de sus servicios de empleo para la inserción laboral de los beneficiarios del IMV, que es absolutamente fundamental si queremos evitar que éste se convierta en un callejón sin salida. Pero en vez de negociar en detalle los posibles mecanismos de colaboración, se ha optado por fiarlo todo a la futura firma de convenios de colaboración con las administraciones territoriales. La conclusión previsible y lógica de este camino es la cesión generalizada de la gestión del IMV a las comunidades autónomas. Dado esto, quizás lo más eficiente sea acelerar el proceso y utilizar la cesión para llevarnos de hecho al que hubiera sido el diseño más razonable del programa: la cofinanciación parcial por parte del Estado de las rentas mínimas autonómicas a cambio de la adopción de requisitos mínimos de cobertura y cuantía para tales prestaciones en todo el país y de un refuerzo de los programas de formación y activación para las personas en riesgo de pobreza.

5. Un sistema fiscal más eficiente y justo

Nuestro sistema tributario necesita una reforma en profundidad por motivos tanto de equidad como de eficiencia. El sistema ha de asegurar que las cargas públicas se reparten de una manera equitativa, en función de la capacidad económica de cada uno, sin privilegios ni discriminaciones, con un grado consensuado de progresividad y con un diseño que genere las menores distorsiones posibles a las decisiones de los agentes económicos. En todos estos aspectos, existe un amplio margen para una mejora del sistema actual que aumentaría su equidad y facilitaría el crecimiento económico.

La reforma del sistema tributario tiene que ir acompañada de una revisión a fondo y racionalización del gasto público que ha de apoyarse en la mejora de los mecanismos existentes para la evaluación de las políticas públicas. Ambas actuaciones son ingredientes necesarios del plan de consolidación fiscal que, como se ha visto en el capítulo 2, tenemos que poner en marcha lo antes posible para reducir el elevadísimo nivel de deuda con el que saldremos de la actual crisis y recuperar un cierto margen de actuación fiscal de cara al futuro. Para que el plan sea aceptable para el conjunto de la

sociedad, su diseño debería ser fruto de un amplio pacto entre las fuerzas políticas y los agentes sociales.

El informe de la Comisión de asuntos tributarios del GTMC (López Laborda, Onrubia y otros, 2020) esboza las grandes líneas que deberían orientar la necesaria reforma tributaria. Aunque existen diferencias de opinión entre sus integrantes (y los del conjunto del Grupo de Trabajo) sobre cuestiones tan importantes como el grado deseable de presión fiscal, la combinación óptima de impuestos directos e indirectos (el *tax-mix*), o el peso que deberían tener los impuestos y los gastos en la actividad redistributiva del sector público, existen también importantes elementos de consenso.

Quizás el más importante de ellos tiene que ver con la necesidad de ampliar las bases tributarias, reduciendo tanto como sea posible los beneficios fiscales y eliminando los regímenes especiales de tributación. El rediseño del sistema fiscal debería partir de un escrutinio exhaustivo, con criterios de efectividad, eficiencia y equidad, de todos los elementos de cada figura tributaria que suponen reducciones del tipo de gravamen efectivo (exenciones, reducciones, deducciones, bonificaciones, tipos reducidos, etc.). La eliminación de algunos de estos beneficios fiscales podría generar un volumen importante de ingresos, así como contribuir a reducir las distorsiones que generan ciertos impuestos. De hecho, estos beneficios fiscales resultan determinantes para explicar la limitada elasticidad recaudatoria de nuestro sistema fiscal.

La recomendación de ensanchamiento de las bases tributarias es aplicable tanto al IRPF como al IVA y al Impuesto de Sociedades. En relación con los dos primeros tributos, debería eliminarse el régimen de estimación objetiva de los rendimientos de actividades económicas en el IRPF (los llamados *módulos*) y, en paralelo, el régimen simplificado del IVA. Dado el elevado nivel de informatización actual, no parece que la simplificación que estos regímenes ofrecen a algunos contribuyentes compense sus muchas desventajas, entre las que están la existencia de niveles elevados de fraude, la violación del principio de equidad horizontal y la introducción de distorsiones que desincentivan el crecimiento de las empresas. Además, el momento podría ser especialmente apropiado para introducir esta reforma dado que su impacto inmediato será positivo para muchos de los contribuyentes adscritos a estos regímenes y que estos se están beneficiando además de otras ayudas públicas, lo que dificultará el recurso al victimismo. También debería revisarse con criterios muy selectivos la amplia lista de bienes y servicios gravados con tipos reducidos y super-reducidos de IVA, con un elevado coste recaudatorio y muy discutibles beneficios en términos de equidad una vez se considera su traslación a precios y su peso muerto.³² Los efectos redistributivos de los tipos reducidos podrían conseguirse, sin tantos costes, con transferencias directas a las familias o a través del IRPF.

En cuanto al Impuesto de Sociedades, el objetivo fundamental de la reforma no debe ser aumentar la presión fiscal efectiva sobre las sociedades, sino aproximar el tributo a la neutralidad para que no distorsione las decisiones de inversión, financiación y organización empresarial, mejorar su integración con el IRPF y asegurar un reparto equitativo de su recaudación entre países en el caso de las empresas multinacionales. La introducción de una tributación mínima en este impuesto o una diferenciación de sus tipos por sectores es una respuesta arbitraria al problema de la dispersión en la tributación efectiva de las sociedades, que es una simple consecuencia de la aplicación de la normativa existente y en particular de la existencia de beneficios fiscales. La

³² Véase en este sentido López Laborda, Marín y Onrubia (2018).

solución debe venir, por tanto, de la revisión de tales beneficios en línea con lo ya comentado.

En relación con la tributación de las multinacionales, sería muy positivo que las negociaciones que se están llevando a cabo en el marco de la OCDE (los “Pilares” 1 y 2 del Marco Inclusivo BEPS) culminasen en un acuerdo multilateral lo antes posible. Si no se alcanzase un acuerdo, España debería apoyar la implantación del sistema europeo de Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades (BICIS/CCCTB). La opción de aplicar medidas unilaterales, como el impuesto sobre determinados servicios digitales, está sometida a condicionantes de política comercial internacional (a la vista de lo sucedido con la “taxe GAFA” francesa y con el reciente expediente abierto por la administración federal estadounidense a varios países, entre ellos, España), si bien la introducción de este gravamen podría contribuir a impulsar la adopción de soluciones coordinadas multilaterales al aumentar la presión para llegar a un acuerdo sobre los países beneficiarios del actual impasse.

También existe acuerdo sobre la necesidad de una reforma integral de la tributación del capital que contemple conjuntamente su gravamen en el IRPF y en el Impuesto sobre el Patrimonio para asegurar su neutralidad entre activos, evitar que pueda ser confiscatoria y situarla en línea con la existente en los países de nuestro entorno. Asimismo, se considera necesario reformar el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, cuya normativa ha permanecido prácticamente inalterada desde finales de los ochenta del pasado siglo. La reforma debe contemplar la simplificación de su complicada estructura, actual y revisar el papel de las haciendas autonómicas en un tributo que recae sobre bases muy móviles.

Se recomienda también aproximar los tipos de gravamen sobre bebidas alcohólicas, labores del tabaco y combustibles fósiles a los establecidos en los principales países de la Unión Europea, reforzar y ordenar la tributación medioambiental mediante la promulgación de una ley marco que defina las bases gravables y las asigne a las distintas administraciones, y aumentar los ingresos públicos basados en el principio de beneficio (tasas, precios públicos, copagos, etc.). Finalmente, se considera necesario continuar reforzando la lucha contra la economía sumergida, la evasión y la elusión fiscal, para lo que se considera deseable aumentar los medios de las administraciones tributarias, la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y mejorar la coordinación entre ellas.

6. La regulación del mercado de trabajo

El funcionamiento ineficiente y poco equitativo del mercado de trabajo ha sido una debilidad crónica de la economía española durante las últimas cuatro décadas, así como una de las principales causas de la desigualdad y de la pérdida de bienestar respecto a otras economías más avanzadas. Desde principios de la década de los ochenta, España muestra una tasa de empleo más baja, y unos niveles de desempleo y de temporalidad más elevados que la mayor parte de los países de la UE. Durante estas casi cuatro décadas, la tasa de desempleo media en España (15,7%) ha más que duplicado la de las ocho economías más avanzadas de la Unión Europea (UE8), que en promedio se ha situado por debajo del 7%. (Véase, por ejemplo, Andrés y Doménech, 2015).

Este pobre resultado tiene mucho que ver con la excesiva rigidez de nuestra regulación laboral, la ineficacia de nuestras políticas activas de empleo y el deficiente funcionamiento de los mecanismos de emparejamientos entre vacantes y desempleados. Uno de los problemas endémicos de nuestro mercado de trabajo es una marcada

dualidad que tiene su origen en las grandes diferencias existentes entre distintas modalidades contractuales en términos del grado de protección al empleo. España combina una indemnización por despido de trabajadores indefinidos muy elevada en relación con otras economías desarrolladas con una legislación sobre contratación temporal poco efectiva. Al mayor coste de finalización del contrato indefinido hay que sumarle las cargas potenciales asociadas a la incertidumbre jurídica si el despido se judicializa, que aumentan la brecha entre trabajadores fijos y temporales, dejando el nivel de empleo de estos últimos como principal mecanismo de ajuste ante cualquier cambio en la coyuntura – en vez de los salarios o la jornada de trabajo como sucede en otros países-- y concentrando por tanto sobre ellos los costes sociales de las sucesivas crisis económicas que hemos vivido.

La reforma laboral de 2012 supuso un paso importante para la corrección de algunos de los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, un avance que ahora podría estar en peligro ante las presiones de algunos partidos para proceder a su derogación íntegra. Aunque hay aspectos de esta reforma que seguramente convendría revisar, (como los referidos a los cambios unilaterales en salarios y condiciones de trabajo y a las causas económicas para los descuelgues salariales), su derogación total supondría desandar buena parte del camino andado en los últimos años para reducir la excesiva rigidez de nuestro mercado de trabajo que tantos problemas nos ha traído, especialmente en momentos de crisis económica. Esta medida sería desaconsejable en cualquier caso y lo es mucho más aún en las circunstancias actuales, en las que la flexibilidad es esencial para la preservación del tejido empresarial y el mantenimiento del empleo a medio y largo plazo.

En vez de retroceder, necesitamos seguir avanzando hacia un mercado laboral más flexible, equitativo y eficiente, lo que exigirá actuaciones en varios frentes, incluyendo los siguientes:³³

- Para combatir la dualidad, es necesario simplificar el actual menú de contratos laborales. Todas las modalidades vigentes de contratación indefinida deberían agruparse en una única figura lo suficientemente flexible para dar cabida a todas ellas. El contrato temporal debería tener únicamente un origen causal y una duración máxima de dos años. A estas figuras sólo se añadiría una más, el contrato de formación y aprendizaje, que debería favorecer la transición al empleo indefinido una vez completado el proceso formativo. Por otra parte, sería esencial terminar con la inseguridad jurídica en torno a las causas objetivas de despido y reducir al mínimo la asimetría entre trabajadores indefinidos y temporales en materia de indemnizaciones y protección judicial.
- Es necesaria una apuesta decidida por una flexibilidad interna (salarial, tecnológica y organizativa) pactada entre los agentes sociales en el marco de la negociación colectiva. Hasta donde sea posible, esta negociación debe articularse en el marco de la empresa para acomodar las especificidades de cada una de ellas y su situación económica.
- Hay que reforzar las políticas activas para aumentar la empleabilidad de los trabajadores mediante la mejora de su nivel de cualificación y de productividad, y para incrementar la eficiencia de la intermediación laboral. Hay que reforzar los servicios públicos de empleo y sus medios tecnológicos para que puedan ofrecer a los demandantes una atención personalizada y construir una plataforma digital que permita optimizar el proceso de búsqueda de empleo y cobertura de vacantes. Es necesario

³³ Para una discusión más detallada, véase Doménech (2020).

reforzar la oferta formativa y asegurar su calidad, estableciendo mecanismos de evaluación.

Por otra parte, es necesario abrir un proceso de reflexión sobre cómo adaptar nuestro marco laboral a las necesidades de un futuro marcado por tendencias como la digitalización y la automatización, a cuya aceleración podría contribuir significativamente la actual crisis. Recuperar la tradicional rigidez de nuestra normativa laboral no es seguramente la mejor estrategia en este contexto, pero habrá que buscar formas de combinar la necesaria flexibilidad con la protección social. Con este fin será necesario adaptar y modernizar el marco regulador de nuestro mercado de trabajo, prestando especial atención a la cobertura de las nuevas formas de empleo con contratos que garanticen los derechos de los trabajadores y la introducción de nuevos instrumentos, incluyendo la constitución de cuentas individuales, que permitan garantizar su protección pese al cambio en los patrones de contratación hacia fórmulas más fluidas e inestables.

7. El sistema de pensiones

Es necesario impulsar y acelerar los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo para la inaplazable reforma del Sistema Público de Pensiones, que deberá garantizar el equilibrio entre la sostenibilidad y la suficiencia de las prestaciones. Dada su importancia para la sostenibilidad a largo plazo de nuestras finanzas públicas, las negociaciones sobre la reforma deberían empezar cuanto antes y sería esencial adoptar desde el principio de las mismas el compromiso explícito de alcanzar un acuerdo, como muy tarde, antes del verano de 2021. También sería importante un pronunciamiento explícito de la AIREF sobre la contribución de la reforma que se acuerde a la sostenibilidad a largo plazo de nuestro sistema público de pensiones.

El diseño de la reforma ha de basarse en un análisis realista de la situación económica y de las perspectivas de nuestras cuentas públicas. La crisis del Covid-19 ha complicado enormemente una situación de partida que ya era delicada debido a la precaria situación financiera del sistema de pensiones en años recientes y las negativas perspectivas demográficas a las que nos enfrentamos durante las próximas décadas. La pandemia ha convertido en inviables, al menos a corto y medio plazo, los planes existentes hace unos meses para derogar la reforma de 2013, volviendo a la indexación general de las pensiones al IPC con independencia de la situación financiera del sistema y eliminando el llamado factor de sostenibilidad, que ligaba la cuantía inicial de las pensiones a la evolución de la esperanza media de vida en el momento de la jubilación. Si la financiación de tal contrarreforma ya resultaba complicada antes de la pandemia (véase de la Fuente, García y Sánchez, 2020) ahora se ha convertido en prácticamente imposible, pues la crisis comportará una sensible reducción de los ingresos tributarios y por cotizaciones sociales y un dramático aumento de las necesidades de gasto en otras áreas, lo que nos dejará con muy poco margen para inyectar los recursos adicionales que el sistema de pensiones requeriría para mantener sus actuales niveles de generosidad a pesar del rápido aumento de la tasa de dependencia que se prevé durante las próximas décadas.

Ante esta situación, sería deseable mantener al menos en parte los mecanismos de disciplina automática introducidos en la reforma de 2013 o, en su defecto, buscar otras alternativas que ayuden a contener el crecimiento del gasto en pensiones, en vez de fiar por entero la viabilidad del sistema a un fuerte incremento de las aportaciones estatales que en las circunstancias actuales sería muy difícil de financiar. Las posibilidades son

muchas y deberían ser objeto de un amplio debate sobre sus méritos relativos en términos de sostenibilidad, equidad intergeneracional y transparencia. Con ánimo de contribuir a este debate, cabe citar quizás algunas medidas específicas que incluyen el establecimiento de un nexo automático entre la edad de jubilación y la esperanza de vida en salud, la extensión gradual del período de cómputo de la pensión a toda la vida laboral y la introducción de un sistema que establezca una estrecha relación entre las pensiones y las aportaciones realizadas, capitalizadas de acuerdo con el crecimiento de la economía. Una posible forma de hacer esto dentro de un sistema de reparto es a través de cuentas nocionales. En cuanto a la revalorización de las pensiones, las mínimas deberían ligarse al IPC con el fin de garantizar su suficiencia, mientras que para el resto de las prestaciones podría introducirse un índice de revalorización diferente que debería ser sensible al nivel de actividad económica y por lo tanto a la situación financiera del sistema para contribuir así a su sostenibilidad y a un reparto equilibrado de los costes y beneficios de posibles shocks entre activos y pensionistas.

8. Una administración más eficiente

El buen funcionamiento de las Administraciones Públicas (AAPP) es fundamental para el desarrollo de la actividad económica. Entre otras cosas, los poderes públicos han de garantizar la seguridad jurídica, la unidad de mercado y una buena regulación, reduciendo así la incertidumbre y contribuyendo a generar un entorno favorable para la actividad de los hogares y las empresas. Las administraciones públicas son también responsables de la ordenación y la provisión de buena parte de los servicios fundamentales, incluyendo la seguridad ciudadana, la sanidad, la educación y las redes de transporte de viajeros y mercancías y de suministro de agua y energía.

Todo esto ha de hacerse de la forma más eficiente posible, minimizando su coste económico para los ciudadanos y las cargas burocráticas impuestas a estos. En este ámbito existe un considerable margen de mejora que pasa entre otras cosas por el avance de la digitalización, la instauración de buenas prácticas de evaluación de las políticas públicas y la mejora de la coordinación entre las distintas administraciones públicas.

La digitalización de las AAPP españolas ha progresado considerablemente en tiempos recientes y, de hecho, España mantiene una posición muy destacada en el componente de servicios públicos digitales del Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2020, donde ocupa la segunda posición entre el conjunto de Estados miembros.³⁴ Aunque se ha avanzado mucho en la tramitación electrónica de ciertos procedimientos (AEAT, Seguridad Social, Tráfico, ...), la calidad de algunos de ellos es mejorable y hay áreas de la administración que llevan un retraso muy considerable en este ámbito. La Administración de Justicia es un ejemplo claro. En el ámbito sanitario, hay que recordar que en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas ya se preveían diversas medidas de digitalización, algunas de las cuales ya están operativas (por ejemplo, la base de datos de la tarjeta Sanitaria del SNS o la receta electrónica interoperable) pero otras están aún pendientes de ejecución. En este sentido es especialmente importante el desarrollo de sistemas analíticos, por lo que debería valorarse la creación de un *big data* sanitario a nivel nacional, coordinado por el Ministerio de Sanidad con la participación de todas las comunidades autónomas. La digitalización de las AAPP, incluyendo un programa de uso de tecnologías de

³⁴ Véase https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision_Europea_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html

inteligencia artificial, también debe contribuir a la racionalización del gasto público, que será sin duda un factor clave en la estrategia de consolidación fiscal en los años posteriores a la crisis sanitaria.

Hemos de reforzar también los mecanismos de evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas y la capacidad de las administraciones para coordinarse entre sí y aprender unas de otras, adoptando las mejores prácticas ajenas. Aplicando la normativa ya existente, todas las medidas de política económica deberían ser evaluadas de manera rigurosa antes de su implementación y los resultados de tales evaluaciones deberían incluirse en una memoria económica que haga transparente a la sociedad sus costes y beneficios esperados.³⁵ También es importante establecer mecanismos recurrentes de evaluación ex post que permitan ir detectando y corrigiendo posibles problemas o eliminar los programas que no sean efectivos. Las distintas administraciones públicas deben cumplir las recomendaciones de estas evaluaciones o, alternativamente, justificar por qué no se tienen en cuenta.

Por último, es necesario mejorar los mecanismos y procedimientos de coordinación entre administraciones, así como armonizar y coordinar sus sistemas de información con el fin de garantizar la rápida disponibilidad de información homogénea y de calidad para la toma de decisiones de política nacional. La mala calidad de los datos epidemiológicos que se están publicando en la actualidad, varios meses después del inicio de la pandemia, es un buen ejemplo de las deficiencias existentes en este campo y de sus negativas consecuencias.

Ante recursos públicos escasos hay que establecer criterios transparentes sobre cómo priorizar aquellas políticas que tengan un impacto en el déficit público y decidir hasta dónde se puede llegar. En este sentido, deben priorizarse las intervenciones con mayores efectos positivos sobre el bienestar social, lo que en las circunstancias actuales supondrá otorgar un mayor peso a aquellas actuaciones que, a igual coste, tengan un mayor impacto sobre el crecimiento económico y la creación de empleo y ayuden a mejorar la equidad de la distribución de la renta.

9. Una mayor responsabilidad fiscal autonómica

La revisión de la financiación territorial es una de las grandes reformas estructurales que se necesitan para garantizar el buen funcionamiento de las administraciones públicas españolas. Aunque las reformas necesarias afectarán a diversos aspectos del sistema (véase por ejemplo de la Fuente, 2020d), quizás la más relevante a efectos de este informe tiene que ver con la necesidad de reforzar la responsabilidad fiscal de los gobiernos regionales.

El principio de *responsabilidad o equivalencia fiscal* (Olson, 1969) exige que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no sólo de sus decisiones de gasto sino también de las cargas tributarias que han de financiarlas. De esta forma se busca alinear los incentivos de los gestores públicos con los intereses de sus administrados, obligándoles a considerar en el margen también los costes, y no sólo los beneficios, de sus actuaciones. Cuando este principio se incumple, surgen disfunciones que tienden a alejar del óptimo las decisiones de las

³⁵ Véase, entre otras, la ley 40/2015 (BOE, 2015). La disposición final tercera de esta norma modifica el título V de la ley del Gobierno (ley 50/1997) sobre la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria del Gobierno, estableciendo, entre otras medidas, la exigencia de que las leyes vayan acompañadas de memorias de impacto normativo y económico.

administraciones públicas. Típicamente, el problema adopta la forma de una *restricción presupuestaria blanda* para las administraciones territoriales, esto es, la percepción de que es posible trasladar una parte significativa de sus costes a la Administración Central, que terminará financiándolos mediante aportaciones adicionales de fondos o la condonación de la deuda acumulada. En esta situación, el mecanismo natural de disciplina fiscal en una democracia (para gastar más hay que subir impuestos y esto tiene un coste electoral) deja de funcionar y resulta muy difícil resistir la presión para incrementar el gasto.

La experiencia de las comunidades autónomas españolas, especialmente las de régimen común, ha contribuido a agravar este problema de restricciones presupuestarias blandas. Las comunidades han sido capaces de extraer del Gobierno Central aportaciones adicionales con cada renegociación quinquenal del sistema de financiación, así como inyecciones extraordinarias de recursos mediante acuerdos de carácter general como el adoptado en la II Conferencia de Presidentes o a través de acuerdos bilaterales que se plasman en convenios específicos o en revisiones al alza de la valoración de ciertas competencias transferidas. Particularmente negativa ha sido la experiencia del último acuerdo de financiación firmado hasta el momento, el de 2009. El “éxito” autonómico en arrancar al Estado una inyección de más de 11.000 millones de euros anuales adicionales sin contrapartida o coste político alguno para las autonomías no puede más que haber reforzado la percepción, ya existente entre los líderes regionales, de que la forma más barata para ellos de conseguir ingresos adicionales es presionando al Gobierno central para que los incorpore al sistema de financiación. A esto hay que añadir la experiencia con las liquidaciones de 2008 y 2009, cuyos abultados saldos deudores para las comunidades se han aplazado varias veces, con períodos de devolución cada vez más largos, y la reacción del Gobierno central ante la crisis actual, ya comentada en el capítulo 2, que se ha centrado en aislar a las CCAA de las consecuencias presupuestarias de la crisis, eliminando así sus incentivos para comenzar a ajustarse cuanto antes a las nuevas circunstancias.

Dada la importancia de las funciones de las CCAA, que gestionan servicios esenciales como sanidad y educación, y su peso en el gasto agregado, esta falta de incentivos para una gestión eficiente y un mayor control del gasto es un problema serio en cualquier momento, pero se agrava aún más en las circunstancias actuales en las que necesitamos que todas las administraciones respondan de manera eficaz a los serios retos que plantea la crisis. La corrección del problema exige también que el nivel central implique a las CCAA para que estas sean corresponsables con la reforma del sistema fiscal esbozada en la sección 5 de este capítulo.

Capítulo 5: CONCLUSIÓN. POR UN PACTO POLÍTICO Y SOCIAL EN TORNO A UNA ESTRATEGIA DE REACTIVACIÓN Y CRECIMIENTO INCLUSIVOS

Una situación complicada...

Al igual que muchos otros países, España está atravesando una situación muy complicada como resultado de la pandemia de Covid-19. El virus ha causado una emergencia sanitaria de primer orden que ha estado a punto de colapsar nuestro sistema de salud y ha obligado a cerrar los centros educativos y a tomar severas medidas de confinamiento que han generado serias disrupciones en la vida cotidiana y en la actividad económica. Aunque la fase más aguda de la crisis parece haberse superado y las tasas de contagio se han reducido muy significativamente con el confinamiento, la situación no está del todo controlada, como demuestran los preocupantes rebrotes de las últimas semanas, y no lo estará definitivamente mientras no se disponga de vacunas o tratamientos con garantías para el grueso de la población, lo que podría tardar todavía unos meses.

Las consecuencias económicas de la crisis sanitaria están siendo dramáticas y están poniendo a prueba las redes de protección social. La mayor parte de los países están ya inmersos en la peor recesión en muchas décadas, con caídas de dos dígitos de la producción y el empleo sólo comparables a las registradas en tiempos de guerra. La caída de la actividad se traduce a su vez en un rápido deterioro de las cuentas públicas, pues los ingresos tributarios caen con fuerza en un momento en el que resulta necesario incrementar el gasto para combatir la pandemia y sus secuelas económicas y sociales. La situación está generando enormes déficits públicos que pueden llegar a ser difíciles de financiar para ciertos estados.

La intensidad de estos problemas varía mucho entre países en función de su estructura sectorial y de su situación fiscal de partida. Las actividades más afectadas por la crisis sanitaria son aquellas que exigen movilidad o contacto presencial y generan aglomeraciones, como el turismo, la hostelería, el comercio minorista o los espectáculos. Dado el elevado peso de estas actividades en nuestra economía, España se encuentra entre los países más afectados económicamente por la pandemia. A eso hay que añadir que entramos en ella con un reducido margen de maniobra fiscal debido a nuestro elevado stock de deuda pública (en torno al 100% del PIB) y a un persistente déficit presupuestario que no hemos sido capaces de reducir a niveles razonables durante el período de recuperación tras la última crisis. Afortunadamente, sin embargo, la situación es mejor que al inicio de la crisis anterior en otros aspectos, incluyendo un menor endeudamiento privado, un saldo exterior más favorable, un sistema bancario más capitalizado, una menor inflación subyacente y la ausencia de desequilibrios o burbujas sectoriales. Otro factor crucial que opera a nuestro favor ha sido la relativamente rápida y acertada reacción europea que, de forma directa e indirecta, está contribuyendo notablemente a aumentar nuestra capacidad para combatir los problemas que ha traído el coronavirus.

... que exige un amplio pacto político en torno a una estrategia global de salida

En cualquier caso, la magnitud de la crisis es tal que no basta con pequeños retoques de las políticas habituales para hacerle frente. Necesitamos una estrategia global que utilice

todas las palancas disponibles para conseguir tres objetivos fundamentales: i) proteger a hogares y empresas, manteniendo un nivel adecuado de protección social y preservando en la medida de lo posible el tejido productivo, ii) impulsar la reactivación de la actividad productiva y facilitar la necesaria reasignación de recursos hacia los sectores con mejores perspectivas y iii) sentar las bases para un crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo.

Es muy importante que el núcleo de la estrategia económica del país a medio plazo cuente con el respaldo de un acuerdo político y social lo más amplio posible. Este acuerdo debería incluir un pacto presupuestario para varios ejercicios en el que se concreten las prioridades de gasto y el reparto de los costes de la crisis vía tributos y medidas de racionalización del gasto no esencial. No se trata de intentar dar de una tacada una respuesta definitiva a cuestiones tan centrales en el juego político como el nivel deseable de gasto e ingresos públicos, su composición detallada o el grado de redistribución de la renta que queremos tener, pero sí de alcanzar acuerdos sobre las grandes líneas de lo que queremos hacer en este ámbito en los próximos años tras un *shock* especialmente duro que exigirá sacrificios a todas las partes. En ausencia de un amplio acuerdo en esta línea, es previsible un aumento de la contestación social y de la crispación política que podría hacer el país muy difícil de gobernar y dificultar la salida de la crisis.

¿Qué estrategia?

En cuanto al contenido de la estrategia, a lo largo del presente informe hemos ido esbozando sus elementos esenciales, distinguiendo entre el corto y el largo plazo. En estos momentos, la tarea más inmediata que tenemos que abordar, además de controlar los rebotes, consiste en adaptar las medidas de protección a empresas, trabajadores y hogares tomadas en los primeros momentos de la crisis con el fin de impulsar la reactivación de la actividad económica y evitar el cierre de empresas viables sin obstaculizar la necesaria reasignación de recursos hacia las actividades con mejores perspectivas de futuro. Parte del reto consistirá en adaptar las medidas de carácter general, como los ERTes o los préstamos con garantías públicas, a las necesidades de los distintos sectores y en acertar con las medidas específicas de apoyo a sectores de gran peso en nuestra economía y considerable valor estratégico, como el turismo y la automoción, a los que no podemos renunciar.

A largo plazo, el objetivo fundamental de nuestra política económica ha de ser un crecimiento robusto, inclusivo y sostenible. Hemos de dar prioridad a todas aquellas actuaciones y reformas que contribuyan a aumentar el crecimiento potencial de la economía española y a reducir su tasa de desempleo estructural porque esto redundará no sólo en una mejora del nivel de vida medio de la población y una menor desigualdad sino también en un aumento de los ingresos tributarios que ayudará a financiar las elevadas necesidades de gasto ligadas a la lucha contra la enfermedad y sus secuelas y nos permitirá ofrecer unos mejores servicios públicos y prestaciones sociales sin elevar la presión fiscal. Para alcanzar estos objetivos contamos con dos instrumentos fundamentales: la política de inversión, entendida en sentido amplio para incluir la acumulación de activos intangibles, y las reformas estructurales encaminadas a mejorar el funcionamiento de ciertos mercados clave o de distintos elementos o herramientas del sector público. En relación con este segundo instrumento, la crisis puede ser una oportunidad que no deberíamos desaprovechar para abordar reformas en profundidad que serían muy difíciles de implementar en tiempos normales.

El informe deja abiertas algunas cuestiones que han de ser objeto de una negociación política apoyada en análisis más cuidadosos de costes, beneficios y posibilidades presupuestarias. Una de ellas es hasta qué punto deberíamos endeudarnos ahora con el fin de disponer de más recursos para combatir la pandemia y sus efectos económicos y sociales. Otra es cómo asignar estos recursos entre distintas medidas y prioridades--entre programas de sustitución de rentas y protección social, mecanismos horizontales de apoyo al tejido productivo y ayudas específicas a determinados sectores. Y la tercera tiene que ver con cómo pagar la inevitable factura de la crisis y con el reparto de sus costes vía tributos y medidas de contención y racionalización del gasto.

ANEXO: Principales medidas económicas y sociales para paliar los efectos de la crisis

En este Anexo se resumen las principales medidas que el Gobierno español 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.

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 exoneración 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).

- 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.

- 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).

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).³⁶ 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.

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

- *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

³⁶ 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].”

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). 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.

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

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

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

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

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

- *Adecuación de las bases imponibles de los impuestos a la situación económica actual* (RDL15). Los autónomos y Pymes con facturación inferior a un cierto umbral podrán calcular los pagos fraccionados a cuenta del Impuesto de Sociedades sobre la parte de la base imponible que corresponde a los meses transcurridos del ejercicio en curso (en vez

de a partir de la cuota del ejercicio anterior) (art. 9).³⁷ 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). Estos contribuyentes tendrán también la opción de pasarse temporalmente al método de estimación directa para calcular los ingresos a cuenta de este ejercicio (cosa que se podría hacer igualmente sin el decreto), con la particularidad de que el año próximo podrían volver a módulos en vez de tener que esperar tres años (art. 10). Finalmente (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 (art. 12).³⁸

- 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,³⁹ 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.⁴⁰

- *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.

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

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200703.aspx#empleo>

⁴⁰ Véase sección sobre “avales” en <https://www.boe.es/boe/dias/2020/07/29/>

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.

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)

- *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).

- *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)

Los inquilinos vulnerables podrán solicitar el *aplazamiento del pago de la renta* por un período máximo de cuatro meses (arts. 3-9 y 16).

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)

- *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).

- 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.

- *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.

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.

- *Planes de ayuda a la automoción y al turismo* (15 y 18 de junio).⁴¹ 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 europea. 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.

- *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 subscripción 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.

- 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.

⁴¹ <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>

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 librarán 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.⁴² 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

⁴²<https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/MINISTRA/04-05-20%20NP%20Reunion%20coordinacion%20Hacienda%204%20de%20mavo.pdf>

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 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.

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.

- *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.

Anexo 2: Integrantes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Alcalá, Francisco (Universidad de Murcia)
Alonso Peña, María del Carmen (Banco Santander)
Andrés, Javier (Universidad de Valencia)
Arellano Espina, Alfonso (BBVA Research)
Armero, Mario
Aspaschs, Oriol (Caixabank)
Ayala, Luis (Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED)
Azcárraga, José Adolfo (Universidad de Valencia)
Baeza, Ramón (Boston Consulting Group)
Bagué, Josep (Cámara de España)
Balmaseda, Manuel (CEMEX)
Balletbò, Anna (Arcmed Hotels y RENFE)
Basi, Nuria (Basi Group)
Baurier, Manuel (SUEZ)
Bonet, José Luis (Cámara de España),
Boscá, José Emilio (Universidad de Valencia y FEDEA)
Brea, Amparo (AENA)
Brunet, Antoni (Cellnex)
Bueno, Raquel (Metrovacesa)
Calero, Jorge (Universidad de Barcelona)
Cantó, Olga (Universidad de Alcalá)
Carabaña, Julio (Universidad Complutense de Madrid)
Carbó, Santiago (Cunef y Funcas)
Cardoso, Miguel (BBVA Research)
Chias, Pere (Gremi de Restauració de Barcelona)
Clos, Joan (IBEI)
Conde-Ruiz, José Ignacio (FEDEA y Universidad Complutense de Madrid)
Coronil Jonsson, Alicia (Singular Bank)
Cortina, Antonio (Banco Santander)
Costas, Antón (U. de Barcelona y Fundació Cercle d'Economia)
Cristeto, Begoña (KPMG)
de Areba, Enrique (IBC&Partners)
de Cadenas, Gonzalo (MAPFRE)
de la Fuente, Angel (FEDEA e IAE-CSIC)
de la Rica, Sara (Iseak)
de Rus, Ginés (ULPGC y FEDEA)
del Alcázar, Juan (Banco Santander)
del Canto, Alfredo (Iberdrola)
del Castillo, Manel (Hospital Sant Joan de Deu de Barcelona)
Delibes, Alicia (Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid)
Delrieu, Juan Carlos (AEB)
Díaz, Antonia (Universidad Carlos III)
Díez Guijarro, José Ramón (Bankia)
Doménech, Rafael (BBVA Research y Universidad de Valencia)

Duelo, José María (SEOPAN)
Esteban, Mercedes (Fundación Sociedad y Educación)
Felgueroso, Florentino (FEDEA)
Fernández, Ana Isabel (Cunef)
Fernández, Enric (Caixabank)
Fernández, María (ex CNMC)
Ferri, Javier (Universidad de Valencia y FEDEA)
Galán Muros, Victoria (Innovative Futures Institute)
García del Riego, Antonio (Banco Santander)
García Díaz, Miguel Ángel (Junta de Andalucía)
García López, Juan Ramón (BBVA Research)
García Pérez, José Ignacio (Universidad Internacional de Andalucía y FEDEA)
González Calbet, Luis (Economista)
Gorjón, Lucía (Iseak)
Ibern, Pere (Universitat Pompeu Fabra)
Jansen, Marcel (Universidad Autónoma de Madrid y FEDEA)
Jiménez Martín, Sergi (Universitat Pompeu Fabra y FEDEA)
Jimeno Serrano, Juan Francisco (Universidad de Alcalá, CEPR e IZA)
Kindelán, Alejandra (Banco Santander)
Lahera Forteza, Jesús (Universidad Complutense de Madrid)
Latorre, Nuria (Aguas de Barcelona)
Laverón, Francisco (Iberdrola)
Llop, Paula (MERCADONA)
López Espinosa, Germán (Universidad de Navarra)
López Laborda, Julio (Universidad de Zaragoza y FEDEA)
Madera, Víctor (Quirón Salud)
Marín, Antonio (Metrovacesa)
Marín, Jose María (Universidad Carlos III)
Marrero, Gustavo (Universidad de La Laguna)
Martínez, Pablo (Antares Aerospace & Defense)
Martínez, Yolanda (MAPFRE)
Martínez Lacambra, Albert (Aguas de Barcelona)
Martínez Rico, Ricardo (Equipo Económico)
Martrat, Sergi (Banco Sabadell)
Más Rodríguez, Pilar (BBVA Research)
Maudos, Joaquín (Universidad de Valencia e IVIE)
Mayol, Julio (UCM y Hospital Clínico San Carlos)
Mejjide, Dulcinea (SUEZ)
Merino, Pedro Antonio (Repsol)
Mielgo, Juan Antonio (Telefónica)
Modrego, Aurelia (Universidad Carlos III y COSCE-DECIDES)
Moya Alcón, Iván (Asociación Española de Normalización – UNE)
Muñoz Lombardía, Alicia (Banco Santander)
Muñoz Rodríguez, Miguel (Iberdrola)
Nadal, Alberto (Economista)
Navarro, Isabel (Fundación Créate)
Nicolás, Fernando (Grupo Larrumba)

Núñez, Clara Eugenia (UNED)
Núñez, Julián (SEOPAN)
Núñez, Rodolfo (BINTER)
Onrubia, Jorge (Universidad Complutense y FEDEA)
Ontiveros, Emilio (AFI)
Padilla, Jorge (Compass Lexecon)
Perelli, Óscar (Exceltur)
Pérez, Enric (Cellnex)
Pérez, Francisco (Universidad de Valencia e IVIE)
Pérez, Teodosio (Universidad Complutense)
Pérez Renovales, Jaime (Banco Santander)
Portilla, José (SERNAUTO)
Puch, Luis (Universidad Complutense de Madrid)
Repullo, Rafael (CEMFI)
Riesgo Figuerola-Ferretti, Juan Pablo (EY)
Riestra, Tomás (Banco Santander)
Ríos, Germán (Instituto de Empresa)
Rodríguez, Diego (UCM y FEDEA)
Rodríguez Fernández, Francisco (Universidad de Granada y Funcas)
Rodríguez Rico, Sofía (Banco Sabadell)
Rubio González, Ana (BBVA)
Sainz, Jesús (Fundación Créate)
Sainz de Baranda, Pedro (Naturgy, Gestamp y Sainberg Investments).
Sallé, Carlos (Iberdrola)
Sánchez Barrios, Rocío (AEB)
Sánchez Rodríguez, Víctor (Smile and Learn)
Sanmartín, Álvaro (MCH Investment Strategies)
Santillán, Javier (Economista)
Sanz, Jorge (NERA)
Sebastián, Miguel (Universidad Complutense de Madrid)
Sicilia, Jorge (BBVA Research)
Sicilia, María (Enagás)
Soria, María Luisa (SERNAUTO)
Torres, Raymond (FUNCAS)
Trilla, Antoni (Hospital Clinic - Universidad de Barcelona)
Turrado, Miguel Ángel (HP)
Uría, Francisco (KPMG)
Vallet Garriga, Manel (Catalonia Hotels)
Valle, Eva (Economista)
Valls, Josep Francesc (ESADE)
Vasallo, Ignacio (experto en turismo)
Vega de Seoane, Javier (DKV)
Vives, Xavier (IESE)

Referencias

a. Normativa más relevante

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/diario_boe/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/diario_boe/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/diario_boe/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/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-9131

b. Otras referencias

Andrés, J. y R. Doménech (2015). *En Busca de la Prosperidad. Los retos de la sociedad española en la economía global del siglo XXI*. Ediciones Deusto.

<https://bit.ly/36Znihv>

BBVA Research (2020). “El impacto del COVID-19 en el consumo en tiempo real y alta definición.” Informe semanal. <https://www.bbvaesearch.com/>

Blanchard, O., J. Pisani-Ferry y T. Philippon (2020). “A new policy toolkit is needed as countries exit Covid-19 lockdown.” Peterson Institute for International Economics.

Bonet, J. L. y A. Balletbò (coordinadores) y otros (2020). “Informe de la Comisión sectorial segunda del Grupo Mixto de Trabajo Covid-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-16, Madrid.

<https://bit.ly/303NKn5>

Caixabank Research (2020). Nota Breve. España: Monitor de consumo semanal.

<https://www.caixabankresearch.com/es/publicaciones/notas-breves-actualidad-economica-y-financiera>

Carbó, S. (coordinador) y otros (2020). “Por la Recuperación Financiera de las Empresas tras el COVID-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-09, Madrid. <https://bit.ly/3e9ufiS>

Conde-Ruiz, J. I. (coordinador) y otros (2020). “Informe sobre las medidas de protección a los colectivos vulnerables durante la crisis del Covid-19”. Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-13, Madrid.

<https://bit.ly/2YFUqIT>

Cuadro-Saéz, L., F. S. López-Vicente, S. Párraga y F. Viani (2020). “Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del euro, Estados Unidos y Reino Unido.” Banco de España, Documentos Ocasionales no. 2019. Madrid.

https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_se/Documentos_Ocasi/

- de la Fuente, A. (2020a). “Implicaciones macroeconómicas y presupuestarias del Covid-19: algunas proyecciones ilustrativas.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2020-07, Madrid. <https://bit.ly/2STKDLF>
- de la Fuente, A. (2020b). “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. (2020c). “Una mini-reforma de urgencia de la financiación autonómica para una mejor respuesta a la crisis.” FEDEA Policy Papers no. 2020-05, Madrid. <https://bit.ly/2KTbeUW>
- de la Fuente, A. (2020d). “Por una reforma integral de la financiación territorial con criterios de transparencia, equidad, gradualidad y responsabilidad.” <http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2020/03/FPP2020-02.pdf>
- de la Fuente, A., M. A. García y A. Sánchez (2020). “¿Hacia una contrarreforma de pensiones? Notas para el Pacto de Toledo.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* 232 (1/2020), pp. 115-43.
- de Rus, G. y A. de la Fuente (2020). “Algunas propuestas para una revisión de la política de infraestructuras.” FEDEA Policy Papers no. 2020-17, Madrid. <https://bit.ly/32UPS3D>
- Dirección General de Trabajo (DGT, 2020). “Criterio sobre la aplicación de las medidas de suspensión y reducción de jornada durante la fase de desconfinamiento del estado de alarma.” Oficio DGT-SGON-927CRA de 1 de mayo de 2020, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Madrid. <https://www.ceoe.es/es/contenido/actualidad/noticias/criterio-sobre-la-aplicacion-de-las-medidas-de-suspension-y-reduccion-de-jornada-durante-la-fase-de-desconfinamiento-del-estado-de-alarma>
- Doménech, R. (2020). “Hacia un Mercado de Trabajo más Eficiente y Equitativo.” Mimeo, U. de Valencia.
- Doménech, R. (coordinador) y otros (2020). “Por la estabilidad macroeconómica y presupuestaria tras el Covid-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-07, Madrid. <https://bit.ly/2UIULIq>
- European Commission (EC, 2020). 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/com_2020_408_en_act_part1_v9.pdf
- European Council (2020). European Council Conclusions 17-21 July 2020. Brussels. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>
- Felgueroso, F. y M. Jansen (2020). “Una valoración de los ERTE para hacer frente a la crisis del Covid-19 en base a la evidencia empírica y desde una perspectiva comparada.” FEDEA Policy Papers no. 2020-06, Madrid. <https://bit.ly/2ZHWG84>
- Felgueroso, F., M. Jansen, J. F. Jimeno y otros (2020). “Por un mercado de trabajo moderno y resiliente.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-10, Madrid. <https://bit.ly/3dvcMkt>
- Felgueroso, F. y A. de la Fuente (coordinadores), con J. E. Boscá, J. Costa i Font, R. Doménech, J. Ferri, J. I. García Pérez, S. Jiménez, D. Rodríguez y A. Viola (Felgueroso

et al, 2020). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 2.” FEDEA, Estudios sobre Economía Española no. 2020-14, Madrid. <https://bit.ly/36rgNUw>

Felgueroso, F., A. de la Fuente y M. Jansen (2020). “Aspectos económicos de la crisis del Covid-19. Boletín de seguimiento no. 4.” FEDEA, Estudios sobre la economía española, no. 2020-19, Madrid. <https://bit.ly/2WfPg4D>

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

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020az). Contabilidad Nacional Trimestral de España.

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736164439&menu=ultiDatos&idp=1254735576581

Instituto Nacional de Estadística (2020b). Coyuntura Turística Hotelera. Julio 2020. Nota de prensa. Madrid.

<https://www.ine.es/daco/daco42/prechote/cth0720.pdf>

López Laborda, J., C. Marín y J. Onrubia (2018). “Tipo reducido, superreducido y exenciones en el IVA: una estimación de sus efectos recaudatorios y distributivos a partir de las encuestas de hogares.” FEDEA, Estudios sobre la Economía Española no. 2018/23, Madrid.

<https://www.fedea.net/documentos-hacienda-publica/>

López Laborda, J. y J. Onrubia (coordinadores) y otros (2020). “Informe sobre medidas tributarias ante la crisis de la COVID-19: Es tiempo de reformas.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-11, Madrid.

<https://bit.ly/2ZFqNXh>

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>

Müller T. y T. Schulten (2020): “Ensuring fair short-time work - a European overview.” ETUI Policy Brief, European Economic, Employment and Social Policy N°7/2020.

Olson, M. (1969). “The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government.” *American Economic Review* 59(2), pp. 479-487.

Red Eléctrica de España (REE, 2020a). Redata: Demanda.

<https://www.ree.es/es/datos/aldia>

REE (2020b). Índice Red Eléctrica (IRE).

<https://www.ree.es/es/datos/publicaciones/indice-red-electrica>

Reino de España (2020). Actualización del Programa de Estabilidad 2020.

https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/enlaces/destacados/20200430_PROGRAMA_ESTABILIDAD.pdf

Rodríguez, D. y otros (2020). “Por una economía competitiva, verde y digital tras el COVID-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-11, Madrid. <https://bit.ly/3dt9H3N>

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>

Valle, E. (2020). “La reacción de la Unión Europea ante el Covid 19.” FEDEA, Colección Apuntes, no. 2020-03, Madrid. <http://bit.ly/2WSNsje>

Valle, E. y L. Puch. (coordinadores) y otros (2020). “Medidas de apoyo a ciertos sectores clave para la reactivación económica y la generación de empleo tras el Covid-19.” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-12, Madrid. <https://bit.ly/3i2TLIP>

Vega de Seoane, J. (coordinador) y otros (2020). “Informe sobre las Reformas e Innovaciones que requiere el Sistema de Sanidad español (IRISS).” Informes del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19. FEDEA Policy Papers no. 2020-08, Madrid. <https://bit.ly/2CdYgVv>

Vives, X. (2020). “What will COVID-19 do to banking?” Project Syndicate, 9/07/2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-will-accelerate-banking-digitalization-and-restructuring-by-xavier-vives-2020-07?barrier=accesspaylog>