

## RESUMEN



## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

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

### 1. Contexto internacional

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3. Economía española

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

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

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

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

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

---

*Un plan de choque en tiempo récord*

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

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

---

*Medidas selectivas y asimétricas bajo la nueva normalidad*

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

Sin embargo, tras el verano se sucedieron nuevos brotes (olas) de la enfermedad, con más restricciones a la movilidad y a determinadas actividades económicas enmarcadas en la aprobación de un nuevo estado de alarma, que hizo perder impulso a la recuperación. El inicio del proceso de vacunación a finales de diciembre supondría un revulsivo para la confianza de los agentes económicos y de los mercados financieros, aunque en poco tiempo perdería ímpetu a medida que se fue constatando que el proceso de vacunación iba a ser más lento de lo previsto inicialmente, unido a la aparición de nuevas cepas del virus más contagiosas.

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

Del conjunto de economías de la Unión Europea, la española fue la más afectada por la crisis del COVID-19, arrojando un diferencial de crecimiento negativo respecto al promedio comunitario de 4,4 puntos porcentuales, como consecuencia de varios factores: la aplicación de unas medidas de contención más estrictas en los primeros meses de pandemia; una estructura productiva con una mayor especialización en las actividades de servicios más afectadas por las restricciones a la movilidad y las medidas de distanciamiento social, en especial, el sector turismo; una mayor presencia de pymes y autónomos en el tejido empresarial que, por lo general, son más vulnerables a las dificultades financieras; una menor ambición en las medidas de impulso fiscal que estaría, en parte, relacionado con una situación presupuestaria de partida más delicada, y habría limitado el margen de maniobra; la existencia de vulnerabilidades específicas en el mercado de trabajo, concretamente las elevadas tasas de paro y de temporalidad; y, finalmente, un menor nivel inicial de gasto en protección social frente a los principales países comunitarios, resultado, en parte, de la política de austeridad aplicada durante la crisis financiera.

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

---

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

---

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

---

*Un impacto sectorial dispar*

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

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

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

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

---

*Comercio y turismo, los más afectados*

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

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

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

Muchas de las medidas puestas en marcha para sofocar inicialmente los problemas de liquidez tanto de los hogares, como sobre todo de las empresas, exigieron la participación del sector bancario, constituyendo un elemento esencial en la distribución de los créditos con aval público del ICO. Pero, como era de esperar, la crisis hizo mella en los resultados de las entidades españolas, consecuencia tanto de la menor actividad como, sobre todo, por la anticipación de provisiones ante el posible deterioro del crédito, y ello a pesar de que el volumen de créditos dudosos no repuntó durante el ejercicio. Durante 2020, las entidades continuaron reduciendo sus costes operativos y estructurales, con cierres de oficinas y reducción de plantillas y se negociaron varios procesos de fusión, que culminaron a principios de 2021.

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

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

El desplome de la demanda interna llegó a explicar 8,8 de los 10,8 puntos de caída del PIB, debido principalmente a los retrocesos del gasto en consumo de los hogares y la inversión, mientras que la demanda externa restó dos puntos, afectada por la contracción de los mercados de exportación, las disrupciones en las cadenas globales de valor y el impacto de las medidas de contención sobre la actividad turística.

---

*Sector financiero, canal de distribución de las medidas de liquidez*

---

*La demanda de consumo se desploma*

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

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

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

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

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

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

---

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

---

*Se interrumpe el proceso de desendeudamiento de la economía española*

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

Los mercados financieros españoles, en concreto el segmento de renta fija, lograron, pese a los primeros momentos de tensión y gracias a la actuación decidida del BCE, alejar el riesgo de una crisis soberana como la sucedida en 2012. El ejercicio 2020 cerró con la prima de riesgo en 63 puntos básicos. De hecho, el rendimiento de la deuda pública española continuó en valores negativos, ejerciendo uno de los pocos impactos positivos sobre las cuentas del Estado en 2020. También la deuda corporativa se benefició de la extensión del programa de compras de deuda empresarial del BCE. Los mercados de renta variable, por su parte, sufrieron la incertidumbre y el deterioro de las expectativas a lo largo del ejercicio, con momentos de elevada volatilidad, pero con una recuperación acelerada a finales de año gracias al inicio del proceso de vacunación.

Por noveno año consecutivo, la economía española fue capaz de generar capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. A pesar del superávit de la balanza financiera, el saldo deudor de la Posición de Inversión Internacional Neta revirtió la tendencia decreciente iniciada en 2018 para cerrar el año con un pasivo equivalente al 84,5 por 100 del PIB. La inversión extranjera directa neta en España apenas bajó un 1,9 por 100, mientras que la inversión española directa neta en el exterior se multiplicó por más de seis impulsada por una inversión productiva que supuso el 83,7 por 100 del total.

La caída del PIB en 2020 se tradujo en una disminución de la remuneración de asalariados del 5,4 por 100 y, de forma más acusada, en el excedente bruto de explotación, que cayó un 12,1 por 100. Como consecuencia de esta mayor caída del excedente bruto, la remuneración de asalariados aumentó su participación en el PIB hasta el 53,1 por 100, el nivel más alto desde 2010.

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

Por su parte, la evolución de la inflación, tanto en España, como en la zona euro y en el resto del mundo, se vio significativamente afectada en 2020 por la pandemia y por las medidas adoptadas para contenerla, acentuando la tendencia de menor dinamismo que se había venido observando en años anteriores. En España, la irrupción del COVID-19 provocó una brusca caída que situó la in-

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

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

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

---

*El déficit público alcanza los dos dígitos*

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

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

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

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

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

---

*Previsiones económicas para 2021 y 2022...*

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

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

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

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

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

---

*... marcadas por la incertidumbre*

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

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

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

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

Más allá del enorme reto que supone a corto plazo la necesidad de continuar sosteniendo la actividad y el empleo a la espera del proceso de recuperación, la economía española debe afrontar en paralelo desafíos de medio plazo que ya estaban presente antes de la pandemia y que tienen que ver con su escaso crecimiento potencial, las elevadas tasas de desempleo y el alto nivel de desigualdad, todos ellos íntimamente interrelacionados. Detrás del débil crecimiento potencial de la economía española está el escaso avance de la productividad, cuando resulta determinante para el progreso económico. La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha subrayado la importancia de contar con capacidad innovadora y con un desarrollo tecnológico y digital adecuado que puedan ofrecer nuevas oportunidades para el conjunto de la actividad productiva, así como para la creación de empleo de calidad.

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

### 1. Mercado de trabajo y política de empleo

#### 1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

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

---

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

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

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

---

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Mejores perspectivas que tras la crisis de 2008*

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

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

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

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

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

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

---

### *Afrontar el cambio ocupacional*

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

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

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

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

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

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

---

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

---

*Menos empleadores y más autónomos sin asalariados*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

*Amplia «movilidad» en los ERTE*

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

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

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

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

### 1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

*Las políticas activas de empleo en la pandemia*

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

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

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

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

---

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

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

---

*Reconstrucción y aprobación del Plan Anual de Política de Empleo 2020*

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

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

La dotación inicial del PAPE 2020 fue, dado que los Presupuestos Generales del Estado estaban prorrogados, la misma que el año anterior, 5.794 millones de euros, pero la pandemia modificó las dotaciones y el trasvase entre distintas partidas. El presupuesto definitivo fue de 4.990 millones de euros, de los 1.945 millones (un 36 por 100) se distribuyeron a las comunidades autónomas para su gestión directa.

### *Gasto en política de empleo*

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

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

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

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

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

---

*Balance de las políticas activas en 2020*

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

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

### 2.1. DIÁLOGO SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Diálogo ante el impacto de la crisis en el trabajo autónomo*

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

## 2.2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Importante disminución de la conflictividad por huelgas en 2020*

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

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

2020 la ALE coordinó su primera inspección concertada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Considerable descenso en el número de asuntos judiciales resueltos*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

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

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

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

## 1. Condiciones de vida y políticas de bienestar

### 1.1. CONDICIONES DE VIDA Y SITUACIÓN ECONÓMICA

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

## 1.2. EDUCACIÓN

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

### 1.3. ACCESO A LA VIVIENDA

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

#### 1.4. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y CONDICIONES DE VIDA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.5. CONSUMO

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## 2. Protección social e inclusión social

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

### 2.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## 2.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

*La situación financiera  
de la Seguridad Social*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

La crisis derivada de la pandemia del COVID-19 ahondó en la evolución negativa de la previsión social complementaria en España en 2020. Así, descendieron tanto el volumen de planes inscritos, como la cuenta de posición y las rentabilidades ofrecidas. Por el contrario, aumentaron las cuentas de partícipes, las aportaciones acumuladas realizadas y las prestaciones acumuladas pagadas. Contribuyó a dicha situación, principalmente la negativa evolución de los activos de los fondos de pensiones que originó una situación de baja rentabilidad de los planes de pensiones. Hay que tener en cuenta que la pérdida o reducción de ingresos de muchos trabajadores durante la pandemia pudo restringir su capacidad de realizar aportaciones, por un lado, y repercutió en el aumento de la necesidad de recurrir al rescate de los planes de pensiones, cuyos supuestos se ampliaron a finales de marzo de 2020, por otro.

---

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

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

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

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

### **2.3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD**

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

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

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

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

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

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

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

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

y el 50 por 100 sobre el total.

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

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

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

Gracias a la flexibilización de los requisitos de acceso a la protección por cese que ha supuesto el establecimiento de la prestación extraordinaria, tanto el número de solicitudes como el de prestaciones reconocidas experimentaron un aumento de gran magnitud durante 2020. Según datos de la Asociación de mutuas de Accidentes de Trabajo, se presentaron 2,1 millones de solicitudes, habiendo sido reconocidas favorablemente el 92 por 100, hasta alcanzar un acumulado total de 1,9 millones. Pese al importante alcance de esta medida en cuanto a volumen de destinatarios cabe señalar su modesta intensidad, que se estima en unos 2.500 euros por persona.

---

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

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

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

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

---

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

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

#### 2.4. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

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

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

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

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

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

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

---

*Medidas excepcionales de salud pública: necesidad de una mayor coordinación*

---

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

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

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

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

---

*Incremento del gasto sanitario ocasionado por la pandemia*

dades concretas derivadas de la urgencia sanitaria, el SNS venía exigiendo una revisión de los recursos asignados a una de las estructuras clave del sistema de bienestar. El gasto sanitario público muestra una evolución ascendente desde el año 2015, aunque en 2019 se mantenía todavía

## 2.5. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

*Efecto dramático  
de la pandemia  
en las residencias*

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

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

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

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

---

*Medidas de choque tras el golpe del coronavirus*

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

## 2.6. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

