

## RESUMEN

## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

### Introducción

La pandemia del COVID-19 representa una perturbación sin precedentes, de una gravedad tal, que ha exigido otorgar un carácter diferente al análisis anual del panorama económico que realiza este Consejo y que se presenta en este capítulo. El *shock* macroeconómico inducido por esta crisis sanitaria mundial se ha trasladado rápidamente a la economía, afectando a las actividades productivas, a la demanda de consumo privado y a la inversión, con consecuencias negativas sobre los mercados de trabajo.

El balance económico de 2019, que aquí se recoge, permite conocer la situación de partida de la economía en el momento de sufrir este *shock* y podría considerarse una referencia para, en un futuro, realizar una valoración del efecto de la crisis en todos los ámbitos de la actividad económica.

El impacto sanitario y económico del COVID-19 en los primeros meses de 2020 ha requerido la puesta en marcha, por parte de prácticamente todos los países afectados, de medidas extraordinarias de política monetaria y fiscal, subrayando el papel del Estado a la hora de amortiguar el impacto tanto sobre la actividad productiva como sobre el bienestar de los ciudadanos.

### Panorama económico en 2019

#### 1. Contexto internacional

La actividad económica mundial avanzó un 2,9 por 100, la tasa más baja de la última década debido, entre otros factores, a la escalada proteccionista emprendida por Estados Unidos, la fuerte desaceleración del sector del automóvil, y la desaceleración de la economía china y de otras importantes potencias emergentes. No obstante, dicho crecimiento podría haber sido incluso más reducido de no ser por el dinamismo del sector servicios y el mantenimiento de unas políticas monetarias inusualmente expansivas.

---

*En 2019 la economía internacional ralentizó su ritmo de crecimiento...*

---

*... mientras que el comercio mundial se redujo*

La desaceleración económica mundial se saldó con una caída del volumen del comercio mundial del 0,1 por 100, afectado igualmente por la intensificación de las medidas restrictivas al comercio. Durante 2019 continuó la escalada arancelaria de Estados Unidos tanto con China como con la Unión Europea tras la sentencia del «caso Airbus». Además, en plena disputa por la hegemonía del 5G, el país norteamericano restringió el comercio de sus empresas con una serie de compañías tecnológicas chinas para evitar posibles prácticas de ciberespionaje. A pesar de todo ello, China y Estados Unidos continuaron siendo los principales exportadores e importadores de mercancías a nivel mundial.

A lo largo de 2019 el multilateralismo continuó perdiendo relevancia en favor de una mayor unilateralidad generando una creciente tensión geopolítica. Tal circunstancia se

---

*El multilateralismo pierde relevancia*

reflejó en el agravamiento de la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China, pero también en la suspensión del mecanismo de apelación del órgano de resolución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la respuesta iraní al endurecimiento de las sanciones estadounidenses, en las enconadas negociaciones del *brexit*, en el lento avance en la implementación del Acuerdo de París o en los conflictos sociales y protestas ciudadanas en algunas economías emergentes.

## 2. Unión Europea

---

*Desaceleración económica en un contexto de incertidumbre*

La economía europea, por su parte, mantuvo durante 2019 un crecimiento positivo aunque a un ritmo menor continuando con la tendencia de desaceleración iniciada el año anterior. El crecimiento del PIB fue del 1,5 por 100 para la Unión Europea y del 1,2 por 100 para la zona euro, cinco y siete décimas menos, respectivamente, que en 2018. Todo ello en un contexto de creciente incertidumbre global que, a nivel comunitario, respondía a la debilidad de la actividad manufacturera y al impacto del *brexit*.

Y ello a pesar del tono acomodaticio mantenido por la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). Aunque 2019 comenzó poniendo final al programa de compra de deuda, la desaceleración económica hizo que, ya desde mitad de año, se volviera a las medidas de estímulo, con recortes en los tipos de interés de referencia, nuevas operaciones de financiación a largo plazo con objetivo específico o la reactivación del programa de compra de activos.

Desde el punto de vista institucional, 2019 fue un año importante e intenso ya que

---

*Nuevas prioridades para una nueva Comisión Europea*

se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, se renovó la Comisión Europea para el periodo 2019-2024 y hubo importantes relevos en diversos altos cargos institucionales.

La nueva Comisión Europea se fijó como objetivo hacer frente a la desaceleración económica a través de un impulso al crecimiento apoyado en la transición climática y digital, sin dejar a nadie atrás. Sus prioridades de política económica configuran un programa de trabajo ambicioso: un Pacto Verde Europeo, una economía que funcione en pro de las personas, una Europa adaptada a la era digital, la protección del estilo de vida europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso a la democracia europea; programa que la Comisión empezó a plasmar, durante los últimos meses de 2019 y primeros de 2020, en la aprobación de algunas medidas determinantes, como el Pacto Verde Europeo, la Ley del Clima, la Agenda Digital para Europa o la Estrategia industrial, que marcarían el ritmo de trabajo para su mandato.

Además, se abordaría la necesidad de lograr un nuevo presupuesto a largo plazo flexible y adaptado a las prioridades y retos a partir de 2021, la negociación de la nueva relación con el Reino Unido una vez materializada su salida de la Unión y el compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la orientación de la política económica.

Asimismo, la nueva Comisión se hizo eco de las debilidades de las que adolece el Semestre Europeo y del desigual seguimiento de las recomendaciones de política económica por parte de los Estados miembros, de modo que planteó una revisión del marco de gobernanza económica y fiscal, que se encuadra en el propio proceso de profundización y fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Y es que durante 2019 se hizo más evidente aún la necesidad de intensificar la coordinación de las políticas económicas en el ámbito comunitario en el marco del Semestre Europeo y la necesidad de reequilibrar el papel de estas con un mayor peso de la política fiscal y otras políticas estructurales orientadas al impulso de un crecimiento económico sostenible a medio plazo desde el punto de vista social y medioambiental.

Entre las prioridades se incluye completar la arquitectura institucional de la UEM que, entre otras cuestiones, suponía avanzar en un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos para culminar la Unión Bancaria y en la Unión del Mercado de Capitales, más necesario aún en el contexto de la salida del Reino Unido de la Unión.

En el ámbito fiscal, los debates se centraron en la carencia de un mecanismo estabilizador en la UEM y las dificultades que supone la aplicación de la regla de la unanimidad en el proceso de toma de decisiones sobre política fiscal, máxime ante la posible necesidad de articular nuevos instrumentos fiscales como respuesta a los retos medioambiental y digital. Y ello ante la eficacia cada vez más limitada de la política monetaria y la demanda de un papel más activo de la política fiscal para impulsar un crecimiento sostenible, más eficaz en un entorno de tipos de interés reducidos.

---

*Coordinación y  
reequilibrio de las  
políticas económicas*

---

*Demanda de un papel  
más activo de la política  
fiscal*

### 3. Economía española

*Continuó la fase expansiva...*

La economía española creció un 2 por 100 en 2019 en términos interanuales del PIB, cuatro décimas menos que el año anterior, en línea con la desaceleración de la economía mundial y la de sus principales socios comunitarios.

No obstante, el PIB español aumentó seis décimas por encima de la media de la Unión Europea, y su composición fue más equilibrada, contando con aportaciones positivas tanto de la demanda interna como de la externa. De hecho, la economía española continuó en fase expansiva por sexto año consecutivo, acompañada de una notable creación de empleo y una reducción de la tasa de paro, una inflación moderada, avances en el proceso de desapalancamiento y con capacidad de financiación frente al resto del mundo.

Y ello a pesar de que en el ámbito interno el año estuvo nuevamente marcado por la inestabilidad política, con la repetición de elecciones generales en el mes

*... a pesar de la inestabilidad política*

de noviembre y la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2018. Además, la Comisión Europea volvió a señalar la existencia de importantes desequilibrios macroeconómicos relacionados principalmente

con el alto nivel de desempleo y con elevados volúmenes de deuda externa e interna, tanto pública como privada, aunque se habrían producido avances en su corrección.

Aunque con avances más moderados, todos los sectores productivos, a excepción del primario, contribuyeron al crecimiento del PIB en 2019. La producción del sector

*Todos los sectores, salvo el primario, aportaron al crecimiento*

primario, que cayó un 2,6 por 100, estuvo muy condicionada por los efectos sobre el campo de la adversa meteorología que caracterizó a 2019 y acusó, además, las tensiones originadas por el aumento de aranceles por parte de Estados Unidos, el mantenimiento del veto ruso, la

incertidumbre asociada al *brexit* o las condiciones del Acuerdo UE-Mercosur, todo ello unido al proceso de negociación de la PAC post 2020 o el controvertido aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

Por su parte, el VAB de la industria registró un modesto aumento del 0,6 por 100 que fue suficiente para revertir la tendencia negativa del año anterior. El avance estuvo liderado por las industrias de alimentación y bebidas, de productos metálicos y de producción farmacéutica, las tres juntas supusieron cerca del 80 por 100 del aumento total. En cambio, los sectores que más restaron al crecimiento fueron metalurgia, textil o las artes plásticas y reproducción. El descenso por tercer año consecutivo de la producción de la industria de automoción, afectado por cambios normativos de índole medioambiental y las nuevas pautas de movilidad, resultaba preocupante dado su elevado peso en la industria española.

El renovado interés por revitalizar las políticas industria-

les como palanca de crecimiento económico, creación de empleo y cohesión territorial llevó a que en febrero de 2019 se presentaran las Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030, sobre cuyas líneas de acción este Consejo realizó propuestas concretas para contribuir al diseño de una política industrial ambiciosa que resitúe al sector en una posición central en la estructura productiva.

La construcción fue nuevamente el sector más dinámico del conjunto de la actividad productiva, con un crecimiento del 3,5 por 100, pero menos acelerado que en 2018. Su progresiva moderación responde a la desaceleración general de la economía y, en particular, al estancamiento del mercado inmobiliario. En 2019, las viviendas terminadas superaron en un 40,1 por 100 a las compraventas realizadas, el desajuste más importante desde 2009, explicado, en parte, por la incertidumbre ligada a los cambios normativos en materia de crédito hipotecario.

Y el sector de servicios consolidó su senda de crecimiento de los últimos años aumentando un 2,6 por 100. Destacó especialmente la evolución del sector turismo que alcanzó en 2019 el máximo histórico de 83,7 millones de turistas y un aumento del 2,8 por 100 del gasto por turista, demostrando su resistencia ante factores como la incertidumbre económica y geopolítica global, la desaceleración de mercados emisores clave o la quiebra de Thomas Cook. Por su parte, la rama de servicios financieros y de seguros fue la más dinámica y ello a pesar de las presiones que el entorno de bajos tipos de interés ejerce sobre su rentabilidad. Destacó el incremento de las nuevas concesiones de crédito al consumo para los hogares, frente a la desaceleración de los nuevos créditos hipotecarios. También se redujeron los créditos nuevos a pymes.

Por el lado de la demanda, se observó un crecimiento más equilibrado que en épocas anteriores, con aportaciones positivas al crecimiento del PIB tanto de la demanda interna como de la externa. En efecto, la desaceleración de la economía española en 2019 vino determinada por una menor aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB —de 1,5 puntos frente a los 2,6 del año anterior—, pero la demanda externa, que en los dos últimos años había drenado crecimiento, aportó cinco décimas.

Así, salvo el gasto en consumo público, el resto de componentes de la demanda interna desaceleró su ritmo de crecimiento, especialmente la inversión en construcción, en línea con la evolución del sector y con la caída del segmento público. La inversión en maquinaria y bienes de equipo acusó la moderación del sector manufacturero y de la confianza empresarial, en el contexto de elevado nivel de incertidumbre a nivel internacional, aunque mantuvo niveles superiores a la media de los países de la zona euro, gracias a las favorables condiciones de financiación, que siguieron siendo holgadas,

---

*La industria, palanca de crecimiento*

---

*Un crecimiento más equilibrado*

al saldo financiero superavitario de las empresas y la continuidad del proceso de desapalancamiento.

Por su parte, el gasto en consumo de los hogares también se desaceleró, especialmente el componente de bienes duraderos, y aumentó la tasa de ahorro por segundo año consecutivo. En todo caso, el consumo de los hogares siguió mostrando un favorable comportamiento, sustentado en el aumento de la renta bruta disponible derivado tanto de la creación de empleo como del incremento de la remuneración media por asalariado. Otros factores que también contribuyeron al avance del consumo privado fueron los bajos niveles de inflación, las favorables condiciones de financiación, el aumento de la riqueza inmobiliaria de las familias y la reducción del nivel de endeudamiento.

---

*Desaceleración del consumo de los hogares*

En 2019 el sector exterior se consolidó como motor de crecimiento y por octavo año consecutivo se registró superávit exterior gracias a la mejora de la competitividad tanto en términos de precios como de costes. Respecto al comercio de mercancías, Asia se convirtió por primera vez en el principal destino extracomunitario de España; no obstante, el saldo comercial con China continúa siendo el más deficitario. En el comercio de servicios, destacó el fuerte incremento de las exportaciones de servicios no turísticos, impulsado por las partidas de transporte y de telecomunicaciones, informática e información.

---

*Superávit exterior por octavo año consecutivo*

De este modo, la economía española volvió en 2019 a generar capacidad de financiación frente al resto del mundo, un 2,3 por 100 del PIB, gracias al avance del ahorro nacional bruto, como consecuencia del crecimiento del ahorro de los hogares y de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares e instituciones financieras.

---

*España generó capacidad de financiación frente al resto del mundo*

Los hogares registraron la tasa de ahorro más alta desde 2013, dado el contexto de desaceleración económica y de deterioro de las expectativas, lo que junto al descenso de su formación bruta de capital resultó en capacidad de financiación, lo que supone un cambio considerable respecto a los dos últimos ejercicios. También las empresas no financieras y las instituciones financieras generaron capacidad de financiación, mientras que, las Administraciones públicas presentaron una necesidad de financiación mayor a la del año anterior, debido principalmente al retroceso de la tasa de ahorro.

La economía española continuó desendeudándose, manteniendo la senda de los últimos cinco años y favorecida por el crecimiento del PIB, los bajos tipos de interés y el esfuerzo de desendeudamiento de todos los sectores, con mayor intensidad en el sector público. Empresas y familias continuaron su proceso de desapalancamiento iniciado en 2010, especialmente las empresas no financieras,

---

*Continuó el desendeudamiento privado*

que se habrían beneficiado de la posibilidad de refinanciar sus deudas a menores tipos de interés. Finalmente, la deuda de las Administraciones públicas continuó reduciéndose, situándose en el 95,5 por 100 del PIB, 2,1 puntos porcentuales menos que en 2018; aunque continúa siendo un nivel muy elevado que dificulta la inversión pública y limita el margen de actuación del sector público en los próximos ejercicios.

Con todo, a pesar de la mejora, el elevado nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, constituye uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que limita la capacidad de la economía española para afianzar su senda de crecimiento en el medio plazo.

La capacidad de financiación permitió que el saldo deudor de la posición de inversión internacional neta continuara la senda del decrecimiento hasta situarse en el 74,0 por 100 del PIB. La caída de la inversión directa extranjera neta en España bajó un 64,0 por 100, mientras que el descenso de la española en el exterior fue del 82,6 por 100. En la inversión extranjera en España sobresalieron los servicios financieros y en la inversión española en el exterior destacaron las destinadas a las telecomunicaciones.

Respecto a la distribución de la renta, por segundo año consecutivo, en 2019 la remuneración de asalariados creció a una tasa superior a la del agregado excedente bruto/rentas mixtas brutas, tanto por el aumento del empleo asalariado como de la remuneración media por asalariado, lo que se tradujo en un nuevo aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB a coste de los factores.

---

*Aumentó el peso de la remuneración de asalariados en el PIB*

Entre los factores que explicaron esta redistribución de la renta primaria a favor de los salarios cabe destacar los mayores incrementos salariales pactados en la negociación colectiva, el aumento de los salarios de los empleados públicos, el aumento del SMI y el aumento de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social. Todos estos factores lograron más que compensar el efecto composición negativo, es decir, la creación de empleo sesgada hacia empleos con retribuciones inferiores a la media, siguiendo la tónica observada desde la recuperación económica.

La inflación continuó en 2019 con la tendencia de desaceleración iniciada el año anterior, en un contexto de ausencia de presiones inflacionistas externas y crecimiento contenido. La tasa interanual en diciembre fue del 0,8 por 100, cuatro décimas menos que el año anterior y solo una décima por encima del valor medio alcanzado a lo largo del año. Por su parte, la inflación subyacente se mantuvo en torno al punto porcentual, continuando con la evolución observada en los últimos años.

---

*La inflación siguió desacelerándose*

Los precios crecieron menos en España que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación negativo en torno a medio punto, con la consiguiente



mejora de la competitividad precio para la economía española. Este diferencial favorable a España se acentuó en el segundo semestre y tiene que ver con la mayor dependencia energética de la economía española y el consiguiente el mayor impacto de la caída de los precios del petróleo. No obstante, se deben intensificar los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural de la economía española, es decir apostar por factores de competitividad distintos del precio.

Finalmente, respecto a las cuentas de las Administraciones públicas, en 2019 se registró un aumento del déficit observado y estructural, lo que rompió con la tendencia sostenida a la reducción iniciada en 2013, dando carácter expansivo a la política fiscal e incumpliendo las reglas fiscales europeas. No obstante, el peso de la deuda pública sobre el PIB se redujo hasta el 95,5 por 100.

---

*Repunte del déficit público y descenso del peso de la deuda sobre el PIB*

El aumento del déficit se produjo porque los ingresos públicos aumentaron a una tasa inferior a la del gasto público. El aumento del gasto público estuvo impulsado por las pensiones y las retribuciones de los empleados públicos, mientras que el moderado incremento de los ingresos respondió al débil crecimiento de los ingresos impositivos, que fue parcialmente compensado por el dinamismo de las cotizaciones sociales, reflejo de la creación de empleo, el aumento de los salarios privados negociados colectivamente, el aumento de los salarios de los empleados públicos, el aumento del salario mínimo interprofesional, y el incremento de las bases máximas de cotización.

## La pandemia del COVID-19, drástico cambio en el panorama económico

El panorama económico cambió súbitamente en los primeros meses de 2020 con la irrupción de la pandemia del COVID-19. Esta perturbación ha puesto fin de manera abrupta al moderado crecimiento que venían registrando la mayor parte de las economías desarrolladas. Frenazo económico que no se ha producido de manera sincronizada, sino que la caída ha sido superior en los países a los que la pandemia llegó antes.

### 1. Una crisis global

A pesar de ser un *shock* global, su impacto ha sido asimétrico tanto sectorial como geográficamente. Por el lado de la oferta, la crisis afectó rápidamente a la producción a través de las distorsiones originadas en las cadenas de valor globales. El primer golpe lo sufrió la industria, que contrajo su producción, sus pedidos y sus exportaciones; además, los proveedores se enfrentaban a problemas relacionados con la provisión de suministros y de transporte. Poco después, a medida que se agravaba la crisis sanitaria y se tomaban medidas de contención, el parón de la actividad se extendió rápidamente al resto de sectores productivos, con especial incidencia en las actividades de servicios.

En efecto, el principal impacto económico ha procedido de la puesta en marcha de medidas de contención de la expansión del virus a través del confinamiento y la hibernación de la actividad. En los países donde las medidas han sido más estrictas, la capacidad productiva ha sufrido una fuerte caída por la ruptura de las cadenas de suministros y la menor disponibilidad de trabajadores, dadas las limitaciones a su movilidad o por el efecto de la propia enfermedad. Las actividades que más se han hundido pertenecen al sector servicios. Algunas se han visto directamente afectadas por la restricción de movilidad, la caída de la demanda internacional o el cierre de fronteras, como el sector de viajes y turismo y actividades complementarias; otras, las que requieren un mayor acercamiento entre las personas, actividades de proximidad, se enfrentan a dificultades para su prestación a causa del confinamiento y de las medidas de distanciamiento físico.

Además, algunos sectores podrán recuperar parte de las ventas no realizadas una vez se recobre la normalidad, pero otros habrán perdido una porción importante de su facturación, como la hostelería y la restauración, las actividades artísticas y culturales o los servicios de formación y educación. Solamente las actividades consideradas esenciales han podido mantener su producción sin interrupciones, aunque no por ello sin dificultades.

La especialización productiva, la diferente incidencia de la propia enfermedad y el distinto grado de confinamiento explican el dispar impacto geográfico de la crisis por países, regiones o, incluso, localidades. 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.

Por el lado de la demanda, la crisis ha provocado una fuerte reducción del consumo de los hogares derivado de la imposibilidad para desplazarse, de la pérdida de ingresos o renta por el parón de la actividad y de la creciente incertidumbre sobre su situación laboral en el corto y medio plazo. La inversión también se ha resentido por la caída del consumo privado, por la debilidad de la demanda externa y por el impacto de la crisis sobre las expectativas empresariales. En efecto, el contagio global de esta perturbación ha afectado a la demanda de exportaciones, sobre todo a las relacionadas con el turismo, previéndose un impacto notable de la pandemia sobre el comercio mundial.

Resulta evidente que la naturaleza de esta crisis global es muy distinta a la de 2008 cuyas raíces fueron fundamentalmente financieras y cuyas consecuencias económicas negativas persisten en algunos ámbitos. De ahí que el traslado del *shock* actual a los sistemas financieros haya sido uno de los primeros temores, de manera que

---

*Las medidas de contención de la expansión del virus hundieron la actividad*

---

*La especialización productiva determinante del impacto de la crisis*

---

*Una crisis muy distinta a la de 2008*

los bancos centrales han actuado con rapidez para asegurar la disponibilidad de liquidez. Además, las autoridades financieras vigilan la resiliencia de los sistemas financieros, así como los riesgos de liquidez y de morosidad que esta crisis podría desencadenar, para evitar añadir una perturbación financiera al *shock* real actual.

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

---

*Estímulos de carácter extraordinario en todos los países afectados*

inmediata numerosos estímulos de carácter extraordinario. Tras reforzar la actuación sanitaria, en la mayor parte de las economías, las primeras medidas han tratado de evitar el impacto de la pandemia sobre el empleo y la actividad empresarial, buscando garantizar que los trabajadores permanecieran vinculados a sus empleos y no transitaran a una situación de desempleo que posteriormente dificultaría su vuelta al mercado de trabajo.

Sin embargo, el logro de este objetivo ha sido difícil, muchas empresas han cesado en su actividad, sobre todo las de menor dimensión, y el impacto negativo en el mercado de trabajo ha resultado inevitable en la mayor parte de los países. La repercusión de esta situación sobre el bienestar de los hogares ha dependido de la capacidad de los sistemas sanitarios, en primer lugar, así como de la existencia previa de sistemas adecuados de protección social, no siempre presentes en algunas economías, y/o de la rápida puesta en marcha de actuaciones para evitar un colapso social.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para frenar su propagación han provocado que las previsiones para 2020 apunten hacia una contrac-

---

*Se hunden las previsiones para la economía mundial*

ción del 3,0 por 100 de la economía internacional (amplificada al 6,1 por 100 en los países avanzados) que podría ser notablemente superior dada la elevada incertidumbre en cuanto a la evolución de numerosas variables, tanto económicas como sanitarias. Asimismo, se prevé que el comercio mundial de mercancías pueda llegar a caer hasta un 32 por 100, siendo los sectores de la electrónica y la automoción los más amenazados.

Además, el impacto secuencial de la crisis por países podría retrasar la recuperación, al tiempo que podrían surgir nuevas tensiones comerciales y un aumento del proteccionismo por parte de algunas economías interesadas en favorecer sus producciones nacionales ante las disrupciones surgidas en las cadenas globales de valor; todo ello podría abrir paso a la recomposición de esas cadenas a favor de su acortamiento, fomentando con ello la desglobalización.

## 2. La respuesta de la Unión Europea

El nuevo ciclo político e institucional de la nueva Comisión Europea y su agenda de trabajo se vieron de golpe frenados por la irrupción de la pandemia global generada por el COVID-19. La Unión Europea y los Estados miembros tomaron medidas orientadas,

por un lado, a reforzar los sistemas sanitarios nacionales y, por otro, a mitigar el impacto socioeconómico en el corto plazo. Ante la necesidad de dar una respuesta fundamentalmente presupuestaria a la crisis, se decidió la suspensión del marco de reglas fiscales europeas.

Pero la medida comunitaria más decisiva fue la triple red de seguridad adoptada por el Ecofin y respaldada posteriormente por el Consejo Europeo que desbloqueaba algo más de medio billón de euros en ayudas a los Estados miembros. Esta red de seguridad estaba compuesta por tres iniciativas: la creación de una nueva línea de préstamos del MEDE para financiar gasto sanitario, la creación de un fondo para movilizar préstamos a pymes a través del BEI y la creación de un Fondo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) para garantizar las ayudas a los trabajadores en los planes de desempleo temporal.

---

*Una triple red de seguridad*

Además, el Banco Central Europeo puso en marcha el Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia de activos públicos y privados. Ello ha supuesto una enorme inyección de liquidez, garantizando la disponibilidad de fondos al sistema bancario, actuando como respaldo de los masivos programas de avales y garantías emprendidos por los gobiernos nacionales y moderando las primas de riesgo.

---

*Acción decidida del BCE*

La magnitud de la recesión económica causada por la pandemia, que la Comisión Europea cifra en un  $-7,4$  por 100 para el conjunto de la Unión Europea en 2020, y el aprendizaje sobre los efectos negativos de las políticas de austeridad para afrontar la última crisis, cambiaron el planteamiento en la Unión Europea respecto al papel que debe jugar la política fiscal en la recuperación. Más allá de las medidas adoptadas con carácter de urgencia en el corto plazo, existe consenso en que es necesario un plan de recuperación a medio plazo para contrarrestar las consecuencias duraderas que se puedan producir en el tejido productivo y en la confianza de personas y empresas.

En este sentido, la Comisión Europea presentó a finales de mayo su propuesta de plan de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, alrededor de dos terceras partes bajo la forma de transferencias, y enmarcado en el Marco Financiero Plurinacional que está actualmente en fase de elaboración. En todo caso, la propuesta solo constituye el inicio de un proceso que dará lugar a debates y búsqueda de consensos en el ámbito intergubernamental del Consejo Europeo, sobre todo respecto a su financiación, donde la discusión central se está produciendo alrededor de la creación de un fondo de reconstrucción europeo financiado con deuda pública europea.

---

*Grandes expectativas sobre el plan de recuperación de la Comisión*

### 3. El impacto sobre la economía española

*La economía española entre las más afectadas*

La economía española ha sido una de las más afectadas por la pandemia tanto desde la perspectiva sanitaria, como económica y social. En un primer momento, el impacto se centró en el sector exterior español, por la desaceleración de la demanda y la aparición de disrupciones en las cadenas globales de valor que limitaban los suministros. Posteriormente, la declaración del estado de alarma el 14 de marzo supuso la paralización de la mayor parte de la actividad económica no esencial y el confinamiento de prácticamente toda la población, lo que derivó en doble *shock* de oferta y de demanda, causado el primero por una contracción sectorial y el segundo, por la caída del consumo y las rentas.

En efecto, el impacto ha sido muy distinto por sectores, la mayor parte vieron completamente interrumpida su actividad por las medidas de contención tomadas al inicio de la crisis, pero fue la producción de servicios «de proximidad», en los que se necesita un acercamiento entre cliente y proveedor, la que sufrió un mayor impacto y presenta peores perspectivas de cara a la recuperación; especialmente, las actividades de comercio, transporte y hostelería, que representan de manera conjunta más de una quinta parte del PIB español y más de una cuarta parte del empleo asalariado.

*Distinto impacto por sectores*

Solamente los servicios esenciales pudieron continuar con su actividad, en los que se enmarcan el sector primario, la producción de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, productos higiénicos, sanitarios y medicamentos, que suponen cerca de una cuarta parte de la producción manufacturera), así como con la producción de suministros, equipos y materiales y las actividades de logística y de comercio necesarios para el funcionamiento del resto de actividades esenciales. No obstante, también sufrieron dificultades tanto de suministros como de gestión de sus recursos humanos, para lo que se previeron medidas específicas para evitar el desabastecimiento y para resolver algunas situaciones singulares y tensiones concretas en dichos sectores, así como, en el sector de la energía y en el de telecomunicaciones.

Asimismo, otro factor de diferenciación en el impacto sectorial del COVID-19 en España ha radicado en la posibilidad de realizar el trabajo a distancia, *online*, algo que ha dependido de la naturaleza de la actividad, del grado de penetración de soluciones digitales y de comunicación en las distintas empresas y del nivel de formación del capital humano en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. La manifiesta debilidad que las empresas de menor dimensión presentan en este ámbito provocó que una de las primeras medidas aprobadas fuera destinada a paliar esta desventaja.

Al *shock* de demanda provocado por la caída de las exportaciones, se sumó el desplome del consumo de los hogares y de la inversión privada, como consecuencia del confinamiento de la población, la elevada incertidumbre, el cierre del comercio no

destinado a la venta de bienes de primera necesidad y la caída de la renta disponible por el deterioro del mercado de trabajo. Únicamente seguiría aumentando el gasto en consumo de las Administraciones públicas, principalmente por la compra de material sanitario y la contratación de personal para hacer frente a la pandemia.

---

*Sucesión de shocks de demanda*

Para contrarrestar los efectos adversos de esta situación sobre la actividad y el empleo, las decisiones de política económica se orientaron fundamentalmente a evitar tanto la pérdida de puestos de trabajo como el cierre o cese de actividad definitivo de empresas y autónomos. Se pusieron en marcha diferentes medidas de política económica dirigidas a mantener la renta de trabajadores y autónomos, en el marco del diálogo social, garantizar la liquidez al tejido empresarial y mitigar la pérdida de rentas de las personas y hogares más vulnerables.

---

*Evitar la pérdida de empleo y el cierre de empresas. Atención a los más vulnerables*

Además del mayor esfuerzo presupuestario en gasto sanitario, se han introducido medidas de protección de rentas de los hogares, a través de ayudas de índole laboral como: expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs), prestaciones extraordinarias por cese temporal de actividad y ampliación del derecho a la prestación por desempleo; así como de otros programas de ayuda de carácter social, como moratorias en el pago de hipotecas, alquileres y créditos o referentes a los suministros de electricidad, gas y agua.

---

*Medidas de urgencia*

Se han aprobado aplazamientos de impuestos y exoneraciones de cotizaciones sociales a empresas y trabajadores autónomos y se han puesto en marcha medidas de apoyo a la liquidez empresarial, a través de garantías y avales públicos, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas y contando con el apoyo del sector financiero que, como pieza clave de esta medida, se enfrenta al reto de asegurar la financiación de la economía.

Las moratorias de impuestos junto a dichas medidas de apoyo a la liquidez tratan de evitar que las empresas, que se enfrenten a problemas de tesorería por la caída de sus ventas durante la crisis, terminen sufriendo problemas de solvencia y tengan que cerrar; de modo que la caída de la actividad y las pérdidas de empleo serían mayores y más duraderas, dificultando y ralentizando el proceso de recuperación.

En algunos casos, se ha necesitado un aumento discrecional del gasto público y, en otros, un refuerzo del potencial anticíclico de los estabilizadores automáticos. Además, se han implementado medidas de carácter contingente, como las garantías y avales, cuyo impacto en las cuentas públicas dependerá de si los beneficiarios de las ayudas pueden finalmente hacer frente a las deudas adquiridas, lo que a su vez estará en función de la intensidad y duración de la crisis.

---

*Elevada incertidumbre sobre la duración y alcance de la crisis*

Sin embargo, a pesar del impacto positivo de estas medidas, la incertidumbre sobre la duración y el impacto de esta perturbación en España es máxima. El ritmo de recuperación dependerá de aspectos como la duración del confinamiento y de su gradual levantamiento posterior, de las medidas de distanciamiento, del nivel de desempleo alcanzado, del grado de supervivencia empresarial, de la recuperación de la confianza de los consumidores e inversores, de la evolución de los socios comerciales, del desarrollo de una vacuna y la posibilidad de rebrote o de las propias decisiones de política económica que se tomen.

Algunas características estructurales de la economía española, como el elevado peso de las actividades turísticas en el PIB, la ocupación y la balanza de pagos, la alta tasa de temporalidad del empleo o el predominio de pymes en el tejido productivo, intensificarían previsiblemente las consecuencias negativas para España y podrían ralentizar la recuperación. Además, la persistencia de un alto nivel de desempleo y unos elevados volúmenes de deuda externa e interna, tanto pública como privada, dificultan aún más la senda de recuperación.

En principio, todas las previsiones coinciden en que tras un primer semestre de fuerte contracción del PIB, la economía española podría empezar a recuperarse a

---

*Previsión de repunte de la actividad en la segunda mitad de 2020*

partir del tercer trimestre de 2020, a medida que se vaya reactivando paulatinamente la actividad sectorial y se levanten las restricciones a la movilidad. Todo ello permitirá que se vayan materializando algunas de las decisiones de consumo e inversión que quedaron pospuestas por hogares y empresas durante el periodo de confinamiento. Sin embargo, es bastante probable que el repunte de la actividad económica que se produzca en el segundo semestre del año y en el conjunto de 2021 no permita compensar totalmente la abrupta caída anterior.

Así, en el momento de cierre de la presente Memoria, las previsiones del Gobierno apuntaban a una caída del PIB del 9,2 por 100 en el conjunto de 2020, situándolo la Comisión Europea en el 9,4 por 100. Por su parte, la ocupación, medida en términos de empleos equivalentes a tiempo completo, mostraría también una caída significativa, aunque menos intensa que la del PIB, al no estar incluidos los trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo. No obstante, en términos de horas trabajadas, el empleo caería un 9,7 por 100, aumentando la tasa de paro hasta el 19 por 100 de la población activa.

---

*Fuerte impacto de la crisis sobre el presupuesto*

Las medidas discrecionales adoptadas de aumento del gasto y de disminución de ingresos, junto con la actuación de los estabilizadores automáticos del presupuesto, fundamentalmente caída de ingresos impositivos a raíz del

retroceso de las bases imponibles y el aumento del gasto en desempleo debido al aumento del paro, tendrán un impacto presupuestario muy elevado, al menos en 2020, que situará al déficit y a la deuda pública por encima, respectivamente, del 10 por 100 y de 115 por 100 del PIB.

Las nada halagüeñas perspectivas de medio plazo para la economía española exigen establecer actuaciones en un doble sentido. Por un lado, a corto y medio plazo, con planes específicos de recuperación para los sectores más afectados y especialmente perjudicados por los efectos del COVID-19 en sus niveles de producción, empleo y capacidad exportadora como son el turístico, el automovilístico o el de bienes de equipo. En algunos casos se necesitarán acciones cooperativas a nivel internacional, tanto de la Unión Europea destinadas a evitar un debilitamiento del mercado interior, como de las instituciones multilaterales cuyo objetivo sea apaciguar las guerras comerciales.

---

*De cara a la recuperación, medidas específicas a corto plazo...*

Por otro lado, con una perspectiva de medio y largo plazo, será necesario diseñar un plan de recuperación a partir de programas ambiciosos de inversión pública en proyectos alineados con la sostenibilidad medioambiental y el fortalecimiento del sistema de cuidados, con alto componente en intangibles como la educación, la investigación científica o la digitalización, que cuente con el refuerzo de la colaboración público-privada y que actúe como palanca de una inversión privada, actualmente atenazada por los elevados niveles de incertidumbre, planteamiento que ya era pertinente antes de la pandemia.

---

*... junto a un programa estratégico a medio y largo*

De hecho, la irrupción de la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las fortalezas y las debilidades que la economía española presenta en los ámbitos de innovación y digitalización y, a su vez, ha permitido revelar las oportunidades que ambas transformaciones ofrecen para todos los sectores productivos de la economía, para la creación de empleo de calidad y, en definitiva, para sentar unas bases sólidas de cara a la recuperación.

Que el gasto en I+D alcance solo el 1,2 por 100 del PIB, casi un punto porcentual por debajo del promedio de la Unión Europea, subraya la necesidad de impulsar políticas favorecedoras de la investigación, el desarrollo y la innovación, que permitan una coordinación de los esfuerzos y una mayor absorción innovadora por parte de las empresas, sobre todo de las pymes.

---

*Innovación, digitalización y transición ecológica*

La dimensión estratégica de la digitalización se ha puesto de relieve durante la pandemia en el mantenimiento de la actividad económica, el acceso a los servicios, la relación de los ciudadanos con la administración e incluso para mantener las relaciones sociales. En efecto, el acceso a las tecnologías digitales desborda la dimensión



económica y tiene implicaciones fundamentales en términos de cohesión social, tal y como ha venido subrayando este Consejo. En este sentido, que un 8,6 por 100 de hogares carezca todavía de acceso a Internet junto a la persistencia de las brechas digitales en cuanto al tamaño poblacional y entre el ámbito rural y urbano ponen de relieve la necesidad de considerar la equidad territorial y social en la estrategia de digitalización.

Todo lo anterior necesariamente enmarcado en la transición ecológica que adquiere especial relevancia, no solo en su versión de transformación energética, sino en su carácter más amplio, tal y como se ha definido en el Marco Estratégico de Energía y Clima presentado en 2019, con un uso más eficiente de los recursos mediante una transición justa a una economía limpia y circular que contemple así mismo la necesidad de restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación.

El impulso en estos tres ámbitos: innovación, transformación digital y transición ecológica son para este Consejo tres condicionantes fundamentales para el futuro de la economía española por lo que deben formar parte de las estrategias económicas de largo plazo.

Para financiar el programa de recuperación, una alternativa razonable, dado el escenario actual de recesión y bajos tipos de interés, sería recurrir a la deuda pública;

---

#### *Financiación de la recuperación*

es de esperar que el potencial de crecimiento de la economía de ese programa de inversión pública supere ampliamente el coste de su financiación. No obstante, para generar la suficiente confianza de los inversores financieros y evitar aumentos asimétricos de las primas de riesgo, en este escenario de recuperación, es necesario que la Unión Europea respalde las medidas que adopten los Estados miembros.

La propuesta de la Comisión de apoyar su plan de recuperación con un fondo de reconstrucción europeo financiado con deuda pública genuinamente europea anclada en el presupuesto comunitario, para apoyar por medio de transferencias los planes de inversión pública de los Estados, constituye un paso esperanzador en esa dirección. En cualquier caso, una vez que la economía española se adentre en una senda sólida de recuperación, será necesario alcanzar un consenso para aumentar la capacidad recaudatoria del sistema tributario, en línea con los estándares europeos, lo que reforzará la credibilidad del compromiso de España con la reducción de la deuda pública a medio plazo.

Asimismo, es necesario incrementar la eficiencia y la eficacia del gasto público que realizan las diferentes Administraciones, sobre la base de evaluaciones rigurosas y periódicas de los distintos programas y políticas, un terreno que el que existe un amplio margen de mejora en España.

La estrategia de salida de la crisis debe contar, en todo caso, con medidas de política económica proporcionadas pero a la vez ambiciosas, necesitando en algunos ámbitos

intervenciones puntuales y quirúrgicas, medidas que deben conjugar la necesidad de ser ágiles, con la de ser precisas y estar coordinadas a todos los niveles. Su puesta en marcha requerirá contar con un amplio consenso político, resultando imprescindible, en este marco, tanto el diálogo social como la participación activa de los agentes económicos y sociales.

---

*La necesaria participación de los agentes económicos y sociales*

## CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

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

#### 1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

En 2019 y los primeros compases de 2020 las perspectivas a nivel internacional sobre el mercado de trabajo estaban presididas por la necesidad de cerrar los desequilibrios abiertos a partir de 2008, con especial atención al momento de desaceleración de la economía que mostraban los principales indicadores relacionados. Las previsiones para el crecimiento económico mundial requerían de continuas revisiones, con casi dos años de ligero pero constante deterioro de los resultados y sucesivas proyecciones, por la persistente inestabilidad política y la debilidad del comercio y la inversión, y ello se traducía en estimaciones a la baja para el crecimiento del empleo y el descenso del paro.

---

*Perspectivas inciertas y necesidad de afrontar el futuro del trabajo*

Además de esta perspectiva a corto y medio plazo, en 2019 tuvo lugar la aprobación, tras un amplio proceso participado por interlocutores sociales, expertos y gobiernos, de la Declaración del Centenario de la OIT sobre el Futuro del Trabajo, llamada a conformar los consensos necesarios para la adopción de políticas capaces de aprovechar las oportunidades y afrontar los retos derivados de la digitalización, el cambio climático y los cambios demográficos, todo ello en el marco de la globalización, a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos.

Ambas visiones configuraron el contexto en el que se enmarcaron las orientaciones de política de empleo promovidas por la Unión Europea en 2019 en el marco del Semestre Europeo. A ellas responde también, y es importante recordarlo, el Programa de Trabajo para 2020 lanzado por la nueva Presidencia de la Comisión Europea en enero de 2020, sobre la base de la Agenda Estratégica para 2019-2024. En concreto, en el grupo de las relativas a «una economía que trabaje para las personas», la Comisión incorporó cuatro actuaciones en materia de mercado de trabajo: transición justa,

salarios mínimos, refuerzo de la Garantía Juvenil y planteamiento de un esquema de seguro de desempleo a nivel europeo, claves para las políticas nacionales en esta materia en los próximos años.

La crisis del COVID-19 y las decisiones gubernamentales adoptadas para hacerle frente, con una intensa reducción de la actividad laboral en todas partes, trastocaron rápidamente las previsiones anteriores y, sobre todo, las líneas de acción prioritarias más inmediatas en el empleo, abriendo una amplia inquietud sobre sus efectos hacia el futuro. De momento es difícil prever de manera ajustada el impacto a medio y largo plazo de la pandemia sobre el empleo y el paro, que dependerá del comportamiento de la economía mundial en el segundo semestre del año y de la eficacia de las medidas para preservar los empleos existentes e impulsar la demanda de mano de obra una vez concluida la fase de desconfiamento. Pero el efecto inmediato fue una pérdida de horas de trabajo de gran magnitud: de acuerdo con la OIT al final de abril de 2020 alrededor del 68 por 100 de la fuerza de trabajo mundial, incluidos el 80 por 100 de los empleadores y el 66 por 100 de los trabajadores por cuenta propia, se ubicaba en países con cierre, obligatorio o recomendado, de los lugares de trabajo (y ya se había levantado este cierre en China).

Como se ha dicho en el capítulo I de esta Memoria, se trata de una situación de total excepcionalidad, que se debe afrontar con respuestas coordinadas y suficientes para superar la crisis sanitaria y para asegurar la posterior y rápida recuperación económica y social, minimizando las consecuencias en términos de empleo, tejido productivo y bienestar. Este es el enorme desafío actual al que deberán acomodarse, en el panorama internacional, en el europeo y en el español, las prioridades y los programas de trabajo sobre el empleo.

## 1.2. MERCADO DE TRABAJO

*Prosiguió la recuperación, aunque a un ritmo algo menor*

El volumen de empleo en España, según la Encuesta de Población Activa (EPA), se situó en 2019 en 19,8 millones de personas, 450.000 más que en el año anterior. Con este nuevo crecimiento, por lo demás menos intenso que en los años inmediatamente anteriores (2,3 por 100 frente a una media anual del 2,7 por 100 en 2014-2018), se habría enjugado ya en torno al 75 por 100 de la pérdida de empleo que produjo la crisis.

El desempleo, por su parte, se redujo en 438.000 personas, lo que llevó el volumen total de paro a 3,5 millones, de manera que ya se habría reducido en torno al 66 por 100 del mayor paro que comportó la crisis hasta 2013. También aquí se aprecia en los datos de 2019 un menor ritmo, con una reducción del paro del 6,6 por 100, frente a una media anual del 11,3 por 100 en 2014-2018.

La población activa volvió a crecer en 2019 consolidando, con un incremento más pronunciado, la tendencia al alza iniciada dos años antes, claramente impulsada por el mayor incremento de la población en edad laboral. Esta última aumentó en más de 380.000 personas, el 73,5 por 100 de ellas de nacionalidad extranjera. El resultado de estas dinámicas fue un incremento menor, 0,7 puntos, en la tasa de empleo, y una reducción también menor, de 1,2 puntos, en la tasa de paro.

Al final de 2019 los indicadores laborales para España hablaban del debilitamiento en el ritmo de creación de empleo y en la reducción del paro. El análisis de los sucesivos trimestres de la EPA y las medias mensuales de afiliación indica crecimientos interanuales progresivamente menores, una tendencia que solo se revirtió ligeramente en los dos primeros meses de 2020, con un incremento del 1,6 por 100 en enero y del 1,7 en febrero. Y el paro registrado redujo su ritmo de bajada interanual en cada mes de 2019, desde el 5,5 por 100 en enero hasta el 1,2 por 100 en diciembre, manteniéndose en ese mismo porcentaje en enero y febrero de 2020.

La creación de empleo estaba, pues, en valores más bajos, cerca ya del volumen mínimo necesario para atajar este en un contexto de aumento de la población activa. Ello subrayaba la necesidad de impulsar un crecimiento económico sostenible, capaz de incrementar desde bases sólidas el ritmo de creación de empleo. La irrupción del COVID-19 y sus posibles efectos a medio plazo de todo orden (económicos, sociales y desde luego laborales) cambian radicalmente el panorama, como atestigua su fuerte impacto en la afiliación y el paro registrado en marzo y abril (850.000 afiliados menos en marzo de 2020, aunque solo 49.000 en abril, y del orden de 300.000 parados registrados más tanto en marzo como en abril). Pero sin duda acentúa esa necesidad.

La distribución del crecimiento del empleo y descenso del paro por sexo y en los grandes grupos de edad mostró en 2019, igual que en los últimos años, una mejora generalizada, sin grandes diferencias entre los distintos colectivos. Pero esto no supuso resultados significativos para poder hablar de un cambio en la visión general de las diferencias que afectan, en empleo y paro, a los distintos colectivos tras seis años de mejora de los indicadores laborales. Una visión que sigue hablando de un menor empleo en las mujeres y un paro cada vez más concentrado en los jóvenes. Asimismo, el paro de larga duración se está reduciendo, pero no en los desempleados de más edad, donde es mayoritario un período de búsqueda de empleo superior a dos años.

La baja participación laboral (medida en términos de tasas de actividad), sobre todo de los jóvenes, eleva las tasas de paro de este grupo, pero también indicaría cierto alejamiento del mercado laboral que se añadiría al propio volumen de desempleo. Las especificidades asociadas a esa circunstancia llevaron a la construcción del

---

*Irrupción del COVID-19  
en una perspectiva  
incierta*

---

*Empleo y paro en 2019:  
sesgo desfavorable a  
mujeres y jóvenes*

concepto NEET (fuera del empleo y la formación, por sus siglas en inglés) en la Unión Europea como vía para apreciar en una perspectiva más ajustada la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, concepto que, de hecho, se encuentra en el centro del diseño de la garantía juvenil. Pues bien: a la altura de 2019, aunque se habían reducido sustancialmente las cifras que se alcanzaron en lo peor de la crisis, España presentaba aún una de las mayores proporciones de jóvenes NEET. No obstante, considerando separadamente dentro de este grupo a quienes buscaban empleo y a quienes permanecían en la inactividad, los datos de España eran en este segundo caso menores, por debajo de los de la UE-28 (6 y 7,8 por 100, respectivamente, en 2019). Esto subraya que el problema radica no tanto en un mayor alejamiento del mercado de trabajo como en un paro más alto. De ahí la necesidad de impulsar la creación de empleo y mejorar decididamente la empleabilidad de la población joven.

*Situaciones profesionales: más asalariados y ligera progresión en los autónomos*

En continuidad con las grandes tendencias del periodo de recuperación, el crecimiento del empleo en 2019 se centró en el asalariado, correspondiendo el mayor aumento, en volumen y en términos relativos, al sector privado (2,8 por 100). El sector público creció menos, pero acumulaba ya, dado el escaso retroceso a raíz de la crisis, 250.000 empleos más que en 2007, mientras que en el sector privado había 500.000 menos.

También remontó el empleo por cuenta propia, y la trayectoria de la afiliación en el RETA confirma que se debió sobre todo a los autónomos propiamente dichos (o personas físicas, equiparable a empresarios sin asalariados y trabajadores independientes), que siguen acumulando, aunque lentamente, un mayor volumen de empleo desde 2013. En 2019 fueron casi 2 millones de personas, 17.000 más que en el año anterior, con un incremento total en la recuperación cercano a 100.000 ocupados desde ese año. No obstante, las cifras muestran una trayectoria descendente en la población joven, lo que podría indicar, para el futuro, ulteriores descensos en el empleo autónomo.

*Se redujo la temporalidad en el empleo asalariado*

A diferencia de los años anteriores, el crecimiento del empleo indefinido fue en 2019 más elevado que el del temporal. Esto fue así gracias al sector privado, donde el primero creció un 4,5 por 100, y el segundo se redujo un 1,9 por 100. Y ello pese al comportamiento contrario del sector público (-0,8 y 11,5 por 100, respectivamente). Con ello la tasa total de temporalidad bajó 0,6 puntos, siendo mayor, por primera vez en toda la serie histórica, en el sector público: 27,7 por 100, frente a un 26,9 por 100 en el privado.

La evolución en los últimos años ha resultado, además, en una tasa de temporalidad más elevada específicamente en las mujeres del sector público. En ellas se situó en 2019 en un 32,4 por 100, 11 puntos por encima de la correspondiente a sus colegas masculinos, y casi 7 puntos más que las de mujeres y varones del sector privado.

La temporalidad es mayoritaria en el empleo joven (55 por 100 en los menores de 30 años en 2019, elevándose hasta el 87 por 100 en los menores de 20 y al 67 en los de 20 a 24). Hay que subrayar la tendencia descendente que se recogió en 2019, y también en 2018, pero el saldo completo tras la crisis y en seis años de recuperación es negativo para los jóvenes, especialmente de 25 a 29 años de edad, cuya temporalidad se aleja cada vez más, por arriba, de las edades por encima de 30. Ello obedece a una recuperación más rápida del empleo, pero más basada en el temporal, que ha hecho resurgir, por otro lado, una apreciable brecha de género: la tasa de temporalidad femenina en los menores de 30 años fue 2,5 puntos mayor que la masculina en 2019.

No puede olvidarse que estos datos de temporalidad son menores que en los años noventa, justo antes del inicio de la política de fomento de la contratación indefinida que se ha mantenido hasta ahora. Pero están entre los más altos en el panorama comparado europeo, y muestran también un mayor grado de involuntariedad, tanto entre los jóvenes como en el total de edades, lo que afecta a la consideración de la calidad del empleo. En 2019, los asalariados temporales por no haber podido encontrar un empleo permanente fueron en España un 21 y un 7 por 100 en el total de edades, y en los menores de 30 años un 39 y un 12 por 100, en ambos casos casi el triple que en el conjunto UE-28.

Los datos de afiliación a la Seguridad Social en el Régimen General de marzo y abril de 2020 permiten apreciar la relación de la temporalidad con la caída del empleo a raíz del COVID-19, ya que muestran una alta concentración del descenso en los afiliados con contrato temporal: en media mensual, 224.000 personas menos en marzo, y 423.000 menos en abril, frente a descensos más moderados en los afiliados con contrato indefinido (16.000 y 82.000 menos en cada uno de esos dos meses). El 37 por 100 de las pérdidas en los temporales correspondió a menores de 30 años, con un perfil de caídas por edades que parece guardar relación inversa con la tasa de temporalidad de cada grupo. Esto indicaría que en el momento inicial de la crisis sanitaria hubo un mayor impacto relativo en el empleo joven, cuyo principal origen fue la elevada temporalidad de este que facilitó su salida a muy corto plazo del empleo.

---

*Temporalidad y caída del empleo en el confinamiento COVID*

El empleo a tiempo parcial mantuvo en 2019 un ritmo de crecimiento parejo al del tiempo completo, manteniendo así su peso en el total del empleo, que había venido reduciéndose a lo largo del periodo de recuperación. No obstante, en el sector privado creció más el tiempo completo, de manera que el parcial siguió reduciendo su presencia; esto sigue sugiriendo cierto carácter «defensivo» en el mayor recurso al tiempo parcial que se observó tras la crisis de 2008-2012, aunque hay matices que permiten apuntar a una estructura futura del empleo asalariado con más tiempo parcial, como es el incremento en los varones, y también su

---

*Se frenó el descenso en el peso del tiempo parcial*

mayor implantación en jóvenes. Así, aun con cierto descenso en los últimos años, el tiempo parcial es ahora más frecuente en el empleo joven; tanto que esa frecuencia se sitúa, de modo inédito, por encima del promedio europeo. En 2019, un 36 por 100 de los menores de 25 años trabajó a tiempo parcial, 22 puntos más que en el total de edades.

La contrapartida es la presencia de un mayor grado de involuntariedad asociado a este tipo de jornada. Aunque es visible un importante descenso desde 2013, ese grado se situó en un 53 por 100 en 2019, ligeramente menor en las mujeres y más bajo (pero todavía un 46 por 100) en los jóvenes. Se trata de datos entre los más altos de la Unión Europea donde, salvo excepciones, no parece que la crisis elevara con fuerza y en todos los casos la involuntariedad del trabajo a tiempo parcial.

En 2019 se registró un total acumulado de 22,5 millones de contratos, una cifra elevada que se asocia a la mayor movilidad entre empleo y paro que muestra el mercado de trabajo español. En un trimestre medio de ese año, el 8,9 por 100 de la población activa en España transitó del paro al empleo o viceversa, más del triple que en los grandes países de la Unión Europea por tamaño de su mercado laboral.

*Poco aumento en los contratos registrados por el descenso en los indefinidos*

El número de contratos recogió, no obstante, un incremento anual pequeño (1 por 100). Esto cambia la dinámica seguida en todas las etapas previas de crecimiento del empleo, donde la contratación se había mostrado muy expansiva, y desde luego en el periodo 2014 y 2018 con un incremento medio anual del 9 por 100. En el origen de esta nueva situación se encuentra el descenso en los contratos indefinidos nuevos (123.000 menos que en 2018, -8,5 por 100) y la ligera bajada en las conversiones (apenas 2.500 menos), pero también el menor incremento de los contratos temporales (1,7 por 100) donde de hecho todos cayeron salvo el eventual.

En total, se registraron 1,3 millones de contratos indefinidos nuevos y 836.000 conversiones. Con ello descendió, por primera vez desde 2013, el peso de la contratación indefinida en el total registrado, en contraste con el buen dato obtenido en 2018 y con la trayectoria creciente de los años de recuperación. El menor número de indefinidos nuevos probablemente respondió a la supresión o el decaimiento (al bajar del 15 por 100 la tasa de paro) de varios estímulos a la contratación indefinida y del final del contrato de apoyo a emprendedores. Hay que recordar que este había aportado en 2018 uno de cada tres contratos indefinidos nuevos al total anual.

La duración de los contratos temporales se situó, en media, en 49 días en 2019, con un alto peso de los que duraban una semana o menos (en torno a 6 millones). Desde el inicio de la crisis de 2008, sin que el periodo de recuperación haya cambiado este panorama, el promedio de duración de los contratos temporales se ha reducido en 30 días, siendo el descenso correspondiente a 2019 de 3 días. La alta frecuencia de registro presente en la contratación temporal, sumada a la mayor movilidad entre empleo

y paro que antes se indicó, apunta a la presencia de rotación empleo/paro, con contratos muy cortos para una parte de las personas con contrato temporal y, en concreto, eventual. Por otro lado, los contratos muy cortos corresponden en mayor medida a personas jóvenes (menores de 25 años), con uno de cada cuatro contratos de una semana o menos. Esto centra en ellas el problema de la rotación.

En 2019 las salidas del empleo crecieron un 2,9 por 100 (calculadas con las altas en prestaciones por desempleo). Casi todo el aumento se dio en los despidos individuales y en las salidas por fin de contrato temporal (respectivamente, 49.000 y 48.000 más que en 2018). No obstante, el fin de contrato temporal siguió siendo la vía de salida del empleo más frecuente: 80 por 100 del total en 2019. Y, pese al repunte en el año, los despidos, tanto individuales como colectivos, fueron mucho más bajos que al inicio del periodo de recuperación: concretamente, un 20 y un 75 por 100 más bajos que en 2013.

---

*Salidas del empleo:  
despidos individuales y  
procedimientos colectivos  
de regulación*

En 2019 el total de trabajadores afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo ascendió a 89.000 personas en 2.200 empresas, un 22 y un 4,5 por 100 más, respectivamente, que en el año anterior. Este sería en todo caso un aumento pequeño, más relacionado con coyunturas empresariales o sectoriales concretas que con el curso de la economía. Se dio además un nuevo incremento en el peso de los procedimientos con acuerdo (hasta el 88 por 100 en las extinciones y en torno al 90 por 100 en los otros dos tipos), que consolida la idea de que la reforma de 2012 no ha impulsado un descenso sustancial en el grado de acuerdo previo.

En este panorama, a raíz de las medidas adoptadas en el plano laboral en el contexto de la epidemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020, se produjo rápidamente un aumento extraordinario de empresas y trabajadores con ERTes: los datos oficiales de prestaciones por desempleo dan cerca de 3,1 millones de personas en ellos hasta abril; de ellas, 2,7 millones corresponden a suspensiones COVID-19 y otras 247.000 a desempleo parcial por el mismo motivo: más personas, especialmente en suspensiones, que en la crisis de 2008-2012.

### 1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

La política de empleo en 2019 se enmarcó en el contexto de desaceleración económica y menor creación de empleo que se produjo tanto en España como en la Unión Europea. Además, hay dos circunstancias de distinto alcance que deben considerarse en el análisis de las políticas de empleo de esta Memoria anual: la primera, referida a la evaluación de las políticas activas de empleo realizada en 2019 por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en el marco de la revisión del gasto público *Spending Review* y la segunda es la irrupción del COVID-19.

El CES ya había venido reiterando en sucesivas Memorias la necesidad de un sistema de evaluación planificado, sistemático y continuado de las actuaciones desarrolladas



en el ámbito de las políticas activas de empleo con el fin de determinar su impacto en la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad, y la importancia de contar para ello con una base de datos completa y sistemática y sistemas de información homogéneos en todo el territorio. Las conclusiones del Informe de evaluación realizado por la AIReF, que deben ser consideradas con cautela al ser un ejercicio general y limitado, dado que la insuficiencia de datos ha permitido evaluar completamente solo dos programas, pone de manifiesto la necesidad de realizar esfuerzos para asegurar la efectividad de las políticas activas poniendo el foco en las necesidades de los desempleados, la eficacia de los servicios prestados y la mejora de la calidad de los sistemas de información. La AIReF insistía además en que el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) no era un instrumento adecuado, siendo necesaria una reflexión sobre el mismo como marco común de actuación para garantizar la alineación estratégica y económica y la coherencia de las actuaciones desarrolladas.

Por otro lado, la situación excepcional generada por el COVID-19 y las medidas adoptadas para contrarrestar sus efectos ha centrado los esfuerzos en articular medidas de protección de rentas y flexibilidad laboral de las que se da cuenta en otros apartados de esta Memoria anual, relegando las políticas activas a un segundo plano, más allá de algunas medidas en el ámbito de la formación profesional para el empleo, pero conscientes de que el papel de estas en los próximos meses será crucial para la reinserción del volumen de desempleo generado a causa de la crisis.

En el contexto de la coordinación de políticas económicas mediante el mecanismo del Semestre Europeo, la Comisión señaló nuevamente en 2019 el elevado desempleo

---

*El marco europeo como referencia para la política de empleo en España*

como uno de los desequilibrios macroeconómicos fundamentales en España, especialmente preocupante entre los jóvenes y los desempleados de larga duración. No obstante, destacaba los avances logrados en la reducción de la tasa NEET de jóvenes que ni estudian ni trabajan y su mayor permanencia en la formación y la educación. En

todo caso, las recomendaciones formuladas por la Comisión en el ámbito de la política de empleo incidían en la necesidad de enfocarse en garantizar un apoyo efectivo de los servicios sociales y de empleo, favorecer la transición hacia contratos indefinidos, mejorar el apoyo a las familias reduciendo la fragmentación del sistema de protección por desempleo, subsanar las carencias en la cobertura de los regímenes autonómicos de renta mínima y reducir el abandono escolar prematuro.

En este contexto, los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2019 fueron 24.731 millones de euros, un 6,5 por 100 más que el año anterior, de los

---

*Aumenta el gasto en política de empleo en España*

cuales tres cuartas partes se destinaron a políticas de protección (18.757 millones), que crecieron por primera vez desde la crisis, y el resto (5.974 millones de euros), fueron a políticas activas de empleo. Dentro de estas últimas, la

partida de fomento de empleo ascendió a 2.703 millones de euros, seguida de formación profesional para el empleo con 2.143, concentrando entre las dos más del 80 por 100 del total. El grado de ejecución del gasto en políticas activas a final de año fue del 90 por 100, mientras que en protección alcanzó el 99,5 por 100.

En términos comparados, y con los últimos datos disponibles para España referidos a 2017, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en porcentaje del PIB se situó entre los más elevados de la Unión Europea (2,2 por 100 frente al 1,2 por 100 en el conjunto UE-28). Analizando por grandes componentes del gasto, los recursos en la mayoría de los países se concentran en las políticas de protección, a las que se destinan más de dos terceras partes, y donde destaca España, que es, por detrás de Francia, el segundo país que más destina a estas medidas, dado el elevado volumen de población desempleada. En cambio, el porcentaje destinado a políticas activas (30,9 por 100), se situaba por debajo del realizado en la Unión Europea (42,4 por 100).

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para 2019, dotado en el momento de su aprobación con 5.794 millones de euros, guio las actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo durante el año, detallando los servicios y programas a desarrollar por las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) durante el año. Tras distintas modificaciones presupuestarias, el presupuesto para políticas activas de empleo se incrementó en 180 millones de euros a lo largo del año. Del total de recursos, un 40 por 100 (2.337 millones de euros) se transfirió a las comunidades autónomas para su gestión directa.

---

*El Plan Anual de Política de Empleo 2019*

Entre las principales novedades del PAPE 2019 estaba la simplificación y racionalización del número de indicadores y la descripción detallada de los mismos con ponderaciones de los objetivos a lograr, todo ello con el fin de que las comunidades autónomas pudiesen hacer un seguimiento adecuado del cumplimiento de estos.

A finales de 2018 se había aprobado el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, que abordaba por primera vez, con una estrategia integral y coherente, la situación de la población juvenil en el mercado de trabajo. El Plan, que contaba con un total de 50 medidas, fue resultado del trabajo entre el Gobierno y las comunidades autónomas, por un lado, y del diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por otro, en la Mesa de empleo y relaciones laborales. Se dotó con 2.000 millones de euros, de los que 665 millones correspondían al presupuesto de 2019.

---

*Con una atención prioritaria al empleo juvenil...*

Durante el año se avanzó en una de las medidas más destacadas: el Plan Orienta-joven y la contratación de 3.000 nuevos orientadores. Asimismo, se firmó un convenio entre la Administración central y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con el fin de establecer un marco general de coordinación y colaboración en el desarrollo de las medidas dirigidas a las entidades locales contenidas en el Plan.

Por su parte, respecto a las medidas de mejora de la gobernanza del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) se atribuyó la coordinación y seguimiento del mismo al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (SNE), se simplificaron los requisitos para la inscripción o la flexibilidad en la gestión por los SPE, y se precisó la edad para ser beneficiario de acciones derivadas del mismo, mayores de 16 y menores de 30 años, sin condicionarlo a la evolución de la tasa de desempleo. Además, en noviembre quedó constituida la Comisión de Seguimiento del Plan, con el objetivo de realizar un seguimiento semestral y una evaluación a los 18 meses de su aprobación.

La evolución de las solicitudes e inscripciones en el SNGJ mantuvo durante 2019 un ritmo de crecimiento constante, presentándose 341.414 nuevas solicitudes. A finales de 2019 y desde su puesta en marcha estaban inscritos en el Registro casi 1.700.000 jóvenes. Más allá de los datos relativos a la inscripción era necesario contar con información sobre las actuaciones desarrolladas y su incidencia en términos de inserción e incremento de su empleabilidad. En este sentido, en 2019 se aprobó por primera vez el Informe de resultados de la Garantía Juvenil, con datos relativos a 2017 y 2018 que recogía, entre otros aspectos, la reducción en la lista y en el tiempo de espera para recibir atención una vez inscrito en el Sistema, así como el incremento en el número de atenciones recibidas, concluyendo que tras el seguimiento realizado tras recibir la atención, en torno al 60 por 100 de los jóvenes permanecían ocupados.

Por otro lado, en cuanto a los contratos para la formación y el aprendizaje, orientados principalmente a los jóvenes, en 2019 se registraron 39.435 contratos, un 25 por 100 menos que el año anterior. La supresión de la ampliación del límite de edad a los menores de 30 años provocó la reducción del volumen total de contrataciones y la concentración de las que se realizaron en el grupo de 20 a 24 años (42,9 por 100). En todo caso no existe información sobre la formación vinculada a estos contratos, no siendo posible, por tanto, contrastar las características de la formación impartida y evaluar esta en el nuevo esquema de formación dual y su efectividad en relación con la mejora de la empleabilidad, la inserción laboral y el ajuste en las competencias y cualificaciones entre trabajadores y empresas. Esto hace necesario llamar la atención nuevamente sobre la importancia de contar con una información fiable y detallada de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje.

Además de la atención específica a la población juvenil, en abril de 2019 se aprobó el Plan Reincorpora-t, destinado a prevenir y reducir el desempleo de larga duración, dirigido tanto a personas en situación de búsqueda de empleo como a aquellas potencialmente vulnerables por disponer de un empleo que no garantiza ingresos suficientes para llegar al umbral del SMI. Este Plan, también de carácter plurianual para el periodo 2019-2021, fue aprobado sin un trabajo previo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el marco de la Mesa de empleo y relaciones laborales.

---

*... y a los parados de larga duración*

El Plan contiene 63 medidas, distribuidas en los ejes de actuación establecidos para las políticas activas; pero también refuerza la vinculación entre políticas activas y de protección, al incluir medidas como la recuperación de los 52 años como umbral de edad del subsidio de desempleo para mayores o la reintroducción de cotización para los cuidadores no profesionales de dependientes en el entorno familiar que también pueden favorecer la mejora de la empleabilidad.

La dotación ascendió a 4.000 millones de euros en tres años, 781,2 millones en 2019, imputándose 418,2 millones de este año a las medidas de protección señaladas. Al igual que en el Plan de Choque, se preveía un seguimiento continuado a través de una Comisión y un Protocolo de Seguimiento y evaluaciones anuales durante su vigencia.

Los cambios más destacados durante 2019 en el Programa de Fomento de Empleo fueron consecuencia de la derogación a finales de 2018 de algunos incentivos que cambiaron el panorama de estímulos a la contratación, principalmente para los jóvenes, y la inclusión de dos nuevas bonificaciones para la conversión de contratos eventuales de trabajadores agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos-discontinuos y para la contratación indefinida de desempleados de larga duración.

---

*Balace del Programa de Fomento de Empleo*

Los datos al respecto reflejan que en 2019 se realizaron 256.728 contratos bonificados, un 16,4 por 100 menos que el año anterior, que responde a la caída en la contratación indefinida (un 85 por 100) por la derogación de las figuras contractuales señaladas anteriormente. Así, en la contratación bonificada la indefinida inicial tuvo un papel residual (3 por 100 a pesar de la nueva bonificación para parados de larga duración), siendo el grueso temporales (82 por 100) y el resto (15 por 100) conversiones.

Los SPE realizaron 3,3 millones de envíos de ofertas en 2019, que resultaron en colocación en casi un 9,5 por 100 de los casos. Cabe recordar que gestionan menos del 5 por 100 de las vacantes y que el recurso a los SPE para búsqueda de empleo es menor en España en relación a otros Estados miembros de la Unión Europea (24,6 por 100 frente al 46,2 por 100 en 2017).

---

*Atención a los demandantes de empleo*

En cuanto a la colaboración con las agencias privadas de colocación, los datos reflejan que las 1.710 agencias autorizadas a finales de 2019 atendieron ese año en media mensual a 115.206 personas, de las que el 24 por 100 fueron contratadas, constatando un aumento en la ratio de éxito desde el inicio de la colaboración. En todo caso, estos datos deben interpretarse con cautela, dado que no se cuenta con suficiente información para valorar adecuadamente la intermediación laboral privada, siendo necesario subsanar estas carencias para poder valorar la intermediación en su conjunto.

Un total de 340.000 empresas impartieron formación en 2019, un 5,6 por 100 menos que el año anterior. Las acciones formativas alcanzaron a 4,6 millones de participantes, un 4,8 por 100 más que en 2018, con una mayor

---

*Participación en formación profesional para el empleo*

presencia de hombres (56 por 100). Casi dos tercios de la participación correspondió a trabajadores entre 36 y 54 años.

Las acciones de formación de oferta dirigida a los desempleados alcanzaron a 113.023 personas en 2019, un 7 por 100 más que el año anterior, con una participación similar por sexo, mientras que en términos de edad un 30 por 100 fue a menores de 30 años y otro 30 por 100 a mayores de 45. La tasa de inserción de los formados en 2018 se situó en el 70,8 por 100, siendo más alta (79 por 100) en los menores de 30 años.

En la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, 130.295 personas participaron en 2019 en acciones formativas desarrolladas mediante planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual, a los que se añaden 26.488 participantes en las convocatorias de programas específicos, en diálogo social y negociación colectiva y en competencias digitales. Asimismo, 5.584 trabajadores se beneficiaron de permisos individuales de formación.

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

### 2.1. DIÁLOGO SOCIAL

#### *Diálogo social en la Unión Europea*

El año 2019 marcó la renovación en las principales instituciones comunitarias, abriéndose así un nuevo ciclo político en la Unión. La nueva Comisión ha manifestado, en diversas ocasiones, su compromiso con el diálogo social, siguiendo de este modo la misma línea que la anterior Comisión Europea 2014-2019. Se aprecia, por tanto, una voluntad institucional en el Ejecutivo comunitario de continuar fomentando el diálogo de los interlocutores sociales europeos en torno a los ejes de la gobernanza económica y de la política social de la Unión, como ámbitos interrelacionados dentro de un enfoque integral del método comunitario.

Como concreción, dicho diálogo y, por ende, los interlocutores sociales europeos, deben desempeñar un papel protagonista en relación con determinadas iniciativas en curso en materia de política económica y social de la Unión como, entre otras, las relativas a una directiva comunitaria relativa a la transparencia salarial entre hombres y mujeres, un sistema de reaseguro de desempleo a escala comunitaria y un salario mínimo europeo. De hecho, la Comisión Europea lanzó a principios de 2020, al amparo de lo establecido en el artículo 154 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la primera fase de una consulta a los interlocutores sociales europeos sobre un salario mínimo justo para los trabajadores de la Unión Europea.

Además, en el marco del proceso abierto por la Comisión Europea para la elaboración de una propuesta de directiva comunitaria relativa a la transparencia salarial entre hombres y mujeres, esta, durante el primer semestre de 2020, consultó a los interlocutores sociales europeos acerca de cómo mejorar el refuerzo de la igualdad salarial para un trabajo igualitario entre hombres y mujeres en la Unión Europea.

A modo de panorama general, el diálogo social intersectorial a nivel comunitario en 2019 se ha visto muy limitado en cuanto a resultados en términos de acuerdos tripartitos o bipartitos, no registrándose resultados destacables. No obstante, cabe señalar que en 2019 el diálogo social a tres bandas atendió, un año más, los compromisos de carácter institucionalizado, como las Cumbres Sociales Tripartitas.

Tanto las instituciones comunitarias como los interlocutores sociales de la Unión volvieron a hacer hincapié en 2019 en la necesidad de que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas desempeñen un papel cada vez más destacado en el Semestre Europeo. Asimismo, en 2019 los interlocutores sociales europeos siguieron manifestando que, a pesar del aumento de su participación en las etapas más relevantes del proceso del Semestre Europeo observado durante los últimos tiempos, es imprescindible fortalecer aún más su completa implicación tanto a nivel comunitario como nacional. En este último terreno, el robustecimiento de su intervención es necesario en la integridad del proceso.

En 2020, ante la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, los interlocutores sociales europeos han de estar a la vanguardia para, a nivel comunitario, definir e implementar medidas extraordinarias de cara a ayudar a las empresas y a los trabajadores a enfrentar los efectos de dicha crisis. A este respecto, los interlocutores sociales europeos, a nivel intersectorial, adoptaron, en el mes de marzo de 2020, una declaración conjunta sobre la emergencia del COVID-19, en donde, principalmente, instaban a los gobiernos a aprobar, en particular, medidas para ayudar a las empresas y a los trabajadores a contrarrestar los efectos de dicha crisis.

Además, el diálogo social sectorial europeo se mantuvo dinámico alcanzando diversas declaraciones conjuntas sobre la emergencia de la crisis del COVID-19 en distintos sectores de actividad. En las mismas, los interlocutores sociales sectoriales europeos emitieron directrices y opiniones sobre las concretas dificultades a las que se estaban enfrentando como consecuencia de la pandemia, así como posibles respuestas a estas.

El contexto político en el que comenzaba 2019, con el horizonte de la convocatoria de las elecciones generales, celebradas en el mes de abril, y con un Gobierno en funciones la mayor parte del año, marcaron una nueva fase de incertidumbre para el diálogo social tripartito, suspendiéndose la actividad de las mesas de diálogo social a finales del primer trimestre.

---

*Diálogo social en España*

En enero de 2019 se había constituido la Mesa de Igualdad Laboral, reuniéndose el Gobierno con los interlocutores sociales para proponer medidas a adoptar en materias tales como la brecha salarial, la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad, o la conciliación familiar, entre otros aspectos. La convocatoria de elecciones generales supuso el final de los trabajos de la mesa. Sin embargo, el Gobierno finalmente aprobó el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes

para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

Otro de los resultados que cabe destacar en 2019 en el marco del diálogo social ha sido la puesta en marcha del Plan de Choque por el Empleo Joven, como parte de los frutos de la Mesa de Diálogo Social, y que aborda la especial situación de este colectivo en el mercado de trabajo.

El inicio de la nueva legislatura supuso también una «nueva etapa» para el diálogo social tripartito, y así en enero de 2020 se celebró la primera reunión de la mesa de diálogo social sobre empleo y relaciones laborales, que sirvió a su vez como declaración de intenciones para un nuevo impulso del diálogo a tres bandas. Fruto de este relanzamiento del diálogo social fue la firma, el 30 de enero de 2020, del Acuerdo para la determinación de la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para 2020 entre el Gobierno y los representantes de CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, plasmado en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero.

Ante la situación sin precedentes que ha supuesto la expansión del COVID-19, las organizaciones empresariales y sindicales CEOE, CEPYME, UGT y CCOO reaccionaron ante una caída de la actividad económica sin parangón, y así, acordaron una serie de medidas extraordinarias, que presentaron al Gobierno en una propuesta conjunta formulada el 12 de marzo de 2020: «Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus». Entre las medidas de carácter temporal y excepcional, destaca una nueva regulación de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) por fuerza mayor, incidiendo, de manera muy particular, en la causalidad vinculada a los efectos del coronavirus, la simplificación de los procedimientos y el acortamiento de los plazos de resolución, junto a otras actuaciones.

Sin embargo, a medida que las necesidades sociales y económicas avanzaban, se fue adoptando otra batería de medidas que no contaron con el consenso de todos los interlocutores sociales.

A mediados de abril de 2020 volvió a convocarse la mesa de diálogo social para abordar la situación de trabajadoras, trabajadores y empresas en el contexto de la crisis sanitaria y sus efectos. Estos trabajos desembocaron en el Acuerdo Social en Defensa del Empleo, firmado el 11 de mayo de 2020 por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, que se trasladó íntegramente al Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo. El Acuerdo, principalmente, desvincula los ERTEs por fuerza mayor de la declaración del Estado de alarma y prolonga su vigencia hasta el 30 de junio. Dicho Acuerdo, además, crea una Comisión tripartita en la que están presentes el Gobierno y los interlocutores sociales con el objetivo de evaluar la situación de los distintos sectores de actividad y tomar una decisión antes del 30 de junio



sobre la situación de trabajadores y empresas que se vean afectados aún por las medidas que tienen que ver con la gestión de la pandemia.

Finalmente, el balance del diálogo social en las comunidades autónomas muestra, un año más, resultados desiguales, aunque es preciso poner de relieve avances importantes en el ámbito del diálogo social tripartito en algunas de ellas y especialmente en determinadas materias. Así, entre los acuerdos alcanzados en 2019 destacan aquellos que tienen por objeto el impulso de las políticas de empleo, con especial referencia al empleo de los jóvenes, la transición energética y la industria.

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

Las grandes cifras de la negociación colectiva, en términos de convenios registrados y de trabajadores y empresas afectados, indican una clara continuidad en 2019 de la senda de recuperación de aquella iniciada cinco años antes. Y ello, tanto si se observan los datos de registro hasta diciembre, que hablan de un ritmo negocial que se mantuvo fuerte en el año, como si se toman datos acumulados que incluyan los tres primeros meses de 2020.

---

*Panorama de la negociación colectiva: continuidad de la recuperación y nuevo escenario de crisis*

Hasta marzo de 2020 había 4.028 convenios colectivos registrados con efectos económicos en 2019, y los mismos afectaban a 1,2 millones de empresas y a 10,1 millones de trabajadores. Sobre 2017, año estadísticamente cerrado, la negociación colectiva con efectos económicos en 2019 se había completado en el 70,2 por 100 en cuanto al volumen de convenios, y para el 93,2 por 100 de los trabajadores potencialmente beneficiarios de la misma, unas cifras altas que indican un vigor de la negociación colectiva consecuente con una coyuntura que continuaba durante 2019 en parámetros relativamente favorables. Por su parte, los convenios con efectos económicos en 2018, cerca ya de ser definitivos, habían ascendido a 4.778, con 1,3 millones de empresas y 11,0 millones de trabajadores afectados, cifras de empresas y de trabajadores que superaban ya las de 2017.

Ahora bien, la provisionalidad de los datos de la negociación colectiva de 2019 se ha visto bruscamente agravada por los efectos económicos y laborales de la pandemia de COVID-19, manifestados desde el mes de marzo de 2020. El abrupto cambio de signo de la coyuntura probablemente tendrá consecuencias en todos los parámetros de las relaciones laborales, y también en la dinámica y los contenidos de la negociación colectiva, ya incluso desde la negociación con efectos económicos en 2019, y puede impactar en la senda de mejora de las grandes cifras negociales que se venía observando. De ahí que a la negociación colectiva se le abran importantes retos de cara a una nueva coyuntura de signo negativo cuya profundidad y duración no es posible conocer aún.

Antes de que se hayan podido visibilizar estos efectos, y en referencia a la negociación salarial, los convenios colectivos con efectos económicos en 2019 registrados



hasta marzo de 2020 recogían una variación salarial media revisada del 2,27 por 100. Son datos con una fuerte provisionalidad, agravada ahora por el cambio de coyuntura aludido. Pero en todo caso, dicho incremento salarial en el último año ha sido superior a los correspondientes a 2018 (1,78) y a 2017 (1,48), en los tres casos considerando periodos homogéneos de registro, con todos los sectores productivos recogiendo un incremento más elevado de los salarios medios pactados que en los dos años anteriores.

El mayor aumento de la variación salarial de los convenios, unido a un comportamiento de la variación del IPC más limitado durante el año (0,69 por 100 en media mensual), motivó que en 2019 se diese una nueva ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados, que avanzaron provisionalmente un 1,58 por 100.

Por ámbitos funcionales, la variación salarial media recogida en la negociación de ámbito de empresa, que afectaba a 658.131 trabajadores, fue del 1,95 por 100, por debajo de la contenida en los convenios de ámbito supraempresarial, del 2,3 por 100, que afectaban a casi 9,5 millones. En este gran ámbito negocial, los 73 convenios de sector nacionales registrados, que afectaban a 3,3 millones de trabajadores, incluyeron un incremento medio más elevado (2,82 por 100) que el correspondiente a los otros dos grandes ámbitos territoriales, superando a estos al alza por vez primera en los últimos años. Los convenios colectivos provinciales y los autonómicos, que afectan respectivamente a 3,5 y a 2,4 millones de trabajadores, recogieron incrementos medios del 1,98 y del 2,10 por 100.

En materia de duración del tiempo de trabajo, los 4.028 convenios colectivos de 2019 registrados hasta marzo de 2020 habían recogido una jornada anual media de 1.750,8 horas, equivalentes a 38,3 horas semanales. La cifra anual representa, por tanto, 7,1 horas más que la correspondiente a 2017, este ya con datos definitivos, y supondría que se habría frenado la leve tendencia de reducción que se venía observando desde 2015, pero esto probablemente se irá ajustando a medida que lleguen al registro más convenios. La jornada anual pactada en la negociación de ámbito de empresa fue en 2019 de 1.716,2 horas, mientras que en la negociación supraempresarial, que tradicionalmente recoge duraciones superiores (una media de 43 horas más al año entre 2008 y 2017), alcanzó las 1.753,2. En el primero de esos ámbitos se redujo ligeramente con respecto a 2017 (-2,6 horas), mientras que los convenios de ámbito superior aumentaron en 7,1 horas.

En 2019 se ha observado un repunte del número de conflictos por huelga, con datos provisionales de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales que pueden estar sujetos a variación. Las 856 huelgas contabilizadas entre enero y diciembre de este último año fueron un 18 por 100 más que en 2018, superando un nivel no alcanzado desde los años de la última crisis.

---

*Huelgas: repunte en número pero con menor participación laboral y repercusión económica*

En estos conflictos, no obstante, se vieron implicados menos participantes y supusieron menos jornadas perdidas por huelga (JNT) que el año anterior. Los 261.934 trabajadores y las 840.834 JNT supusieron el 22,7 y el 7,4 por 100 menos, respectivamente, que en 2018. No obstante, el volumen de participación de 2019, y sobre todo el de JNT, se pueden considerar relativamente elevados, tanto en valores absolutos como relativos (considerando el número medio de trabajadores y de JNT por conflicto), en relación a las cifras correspondientes a los diez últimos años.

El aumento del total de estos conflictos en 2019 se debió exclusivamente a las huelgas de empresa, que fueron 821 (un 21 por 100 más). Las de ámbito de sector, por el contrario, descendieron hasta los 35 conflictos (un 28 por 100 menos). En los dos ámbitos, sin embargo, descendió la participación y las jornadas no trabajadas, pero de manera más notable en las huelgas de dimensión sectorial. Dicho aumento se debió también exclusivamente a las huelgas en el sector privado de la economía, que, a diferencia de lo ocurrido en 2018, crecieron hasta 743 conflictos (el 22 por 100 más), aumentando asimismo en participantes y en JNT. Las huelgas en el sector público, que en 2018 habían crecido de manera importante en volumen y en impacto, se mantuvieron prácticamente invariadas en número, pero vieron bajar sensiblemente su repercusión laboral y económica (un 44 y un 50 por 100 menos, respectivamente).

A diferencia de lo ocurrido en 2018, el número de conflictos por huelgas aumentó en todos los grandes sectores económicos, pero lo hizo de manera desigual, como también fue diferente la proyección en su repercusión laboral y económica. El sector servicios protagonizó en 2019 el mayor aumento en el número de huelgas, hasta los 552 conflictos (un 21 por 100 más), pero la participación y el efecto económico de estas se redujeron considerablemente (el 53 y el 50 por 100 menos, respectivamente). La industria, que desde el inicio de la recuperación de la actividad económica y del empleo había conocido una cierta atenuación de la conflictividad, fue el sector en que, con un menor aumento relativo del volumen de huelgas (un 2,8 por 100), registró el mayor incremento de participantes y de jornadas perdidas: los primeros alcanzaron los 128.663 (un 122 por 100 más), las segundas, casi medio millón, aumentaron un 164 por 100.

Por motivación, las huelgas estrictamente laborales respondieron en una tercera parte a motivos derivados del proceso de negociación colectiva, y en estas (286, solo uno más que en 2018) participaron 116.835 trabajadores (el 44 por 100 del total) y supusieron 451.874 jornadas no trabajadas (el 53 por 100). La mayor parte de las huelgas (560, un 35 por 100 más que en 2018) se debió a motivaciones laborales diferentes, no vinculadas a la negociación de los convenios colectivos.

Durante 2019 el volumen de procedimientos tramitados por el SIMA-FSP descendió un 25 por 100 sobre el año anterior, lo que representó 424 expedientes y situó la media durante la vigencia del quinto Acuerdo sobre Solución

---

*Descendieron los conflictos tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA-FSP)*

Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC) en 440. Desde octubre de 2019 se llevaron a cabo las negociaciones para un nuevo Acuerdo (VI ASAC), que se ha cerrado, aunque aún no se había producido formalmente su firma.

En 2019 se contabilizaron 392 conflictos de empresa, que afectaron a 1.054.818 trabajadores (el 21,9 por 100), mientras que 32 fueron conflictos en el ámbito sectorial y afectaron a 3.768.032 trabajadores (el 78,1 por 100).

De los 424 procedimientos contabilizados en 2019, restando los que terminando el año no había finalizado su tramitación o no se pudieron finalizar, se infiere que las mediaciones y arbitrajes efectivos ascendieron a 379 expedientes, afectando a 3.572.733 trabajadores y a 81.022 empresas. De estos expedientes, el porcentaje de conflictos solucionados con acuerdo durante ese año se situó en un 30,6 por 100, lo que significa 2,1 puntos más que en 2018. Por el contrario, 263 procedimientos terminaron sin acuerdo (el 69,4 por 100 del total, lo que supone 9,1 puntos más que el año anterior). Respecto a los no efectivos, que en total sumaron 45 expedientes, 11 fueron intentados sin efecto, 25 archivados y 9 en trámite.

Considerando el tipo de conflicto, un año más predominaron los relativos a las discrepancias surgidas en la interpretación y aplicación de normas estatales o convenios colectivos, entre otros. Así, en 2019 se gestionaron 343 procedimientos de este tipo de conflicto, que implica el 80,9 por 100 sobre el total. Los resultados en este ámbito de la interpretación y la aplicación arrojaron un 30,7 por 100 de acuerdos y un 69,3 por 100 de desacuerdos. El segundo lugar en importancia cuantitativa correspondió a los procedimientos promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga. Durante 2019 se gestionaron un total de 68 mediaciones con carácter previo a la convocatoria formal de huelga, lo que representa el 16,1 por 100 del total de procedimientos. De ellas, en 63 ocasiones fue posible la celebración de una reunión entre las partes. Los resultados de tales reuniones se concretaron en un 28,6 por 100 de acuerdos y un 71,4 por 100 de desacuerdos.

Por materias, cabe destacar los 106 expedientes que se centraron en el salario, esto es, la cuarta parte de todos los tramitados ante el SIMA-FSP. En segundo lugar, por volumen en la clasificación de los conflictos por materias, y que representó el 22,2 por 100 del total (94 expedientes), se situó el grupo denominado «resto», donde se incluyen aquellas materias cuyo porcentaje no ha alcanzado el 6 por 100 de los procedimientos tramitados. En tercer lugar se situó la materia del tiempo de trabajo, que presentó el 20,7 por 100 de los expedientes y que experimentó un incremento de algo más de un punto porcentual respecto a 2018.

En 2019 los Servicios de Mediación, Arbitraje y Conciliación dependientes de la autoridad laboral de cada comunidad autónoma (SMAC), celebraron 436.193 actos de conciliación individuales y 416 colectivos, lo que significa, en términos globales, un nuevo incremento en los intentos de conciliación individuales y un descenso en el caso de las colectivas, tras dos años sin que la cifra de colectivas experimentara

variación alguna. Por su parte, las mediaciones aumentaron hasta 218, alcanzando la cifra más alta en los últimos 10 años.

De nuevo, la causa más frecuente del total de los intentos de conciliación individual fueron los despidos, 230.943 en 2019, registrándose un nuevo aumento en los mismos (un 4,7 por 100 más que el año anterior). El segundo lugar lo ocuparon las reclamaciones de cantidad 147.029, aunque en este caso, la cifra disminuyó respecto a 2018 (un 5,3 por 100 menos). En tercer lugar, las sanciones y causas varias que aumentaron un 11,4 por 100 hasta 58.221.

### 2.3. MARCO NORMATIVO, CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

En 2019 se aprobaron varias normas comunitarias con contenidos laborales, fruto de las iniciativas vinculadas a la implementación y desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Se trata de la Directiva 2019/1152, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, y la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de

---

*Novedades en el marco normativo laboral y medidas extraordinarias laborales en la crisis por COVID-19*

los progenitores y los cuidadores. En este ámbito también vio la luz el Reglamento (UE) 2019/1149, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea. Se aprobaron asimismo otras dos directivas que tienen implicaciones laborales: la Directiva 2019/1023, sobre marcos de reestructuración preventiva, y la Directiva 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

En el plano interno, durante los primeros meses de 2019, dentro del último periodo de gobierno en ejercicio y antes de comenzar un periodo de varios meses de gobierno en funciones, se aprobó una serie de importantes normas de naturaleza laboral: entre otras, nuevas medidas para avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo), y de medidas dirigidas a luchar contra la precariedad laboral en relación con la jornada de trabajo mediante el establecimiento de obligaciones para su control (Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, que contenía también determinadas medidas urgentes de protección social y fomento del empleo). Parte de las nuevas medidas sobre igualdad quedaban condicionadas en su operatividad a un desarrollo reglamentario que todavía no se ha producido.

Dentro del periodo que abarca la elaboración de esta Memoria, a lo largo de los primeros meses de 2020 han visto la luz asimismo varias normas jurídico-laborales. Una de ellas ha sido el Real Decreto de aprobación del SMI para 2020. Para 2019 se aprobó en España un alza del SMI que supuso el mayor incremento de este en la serie histórica. El avance del 22,3 por 100 en la cuantía salarial mínima garantizada se produjo sin base en un acuerdo del Gobierno con los interlocutores sociales, y procedía de un acuerdo político presupuestario. En contraste, la determinación de

la cuantía del SMI para 2020 ha tenido como base el Acuerdo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, firmado el 30 de enero de 2020, por el que se ha convenido en aprobar una nueva elevación del mismo, en este caso del 5,5 por 100, hasta 31,66 euros al día o 950 euros al mes, plasmada en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero.

Otra norma aprobada en este periodo más reciente, y relevante por diferentes motivos, ha sido el Real Decreto-ley 4/2020, de 18 de febrero, mediante el que se ha derogado la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas basadas en las faltas de asistencia al trabajo. Asimismo, ha sido objeto de aprobación el texto refundido de la Ley Concursal mediante el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, una norma que contempla también los efectos sobre los contratos de trabajo del tratamiento de las situaciones de insolvencia.

Junto a todo lo anterior, que pertenece a un plano de política legislativa ordinaria, desde marzo de 2020 en adelante se ha aprobado un amplio paquete de medidas de choque para hacer frente a la emergencia causada por el COVID-19, a fin de afrontar su inmediato y profundo impacto económico, laboral y social. En ese contexto, se han aprobado determinadas normas de contenido y alcance jurídico-laboral con duración temporal para poner en marcha medidas, algunas inéditas, respecto de anteriores crisis respondiendo a lo también excepcional e inédito de esta situación. El centro de imputación de dichas medidas fue la declaración del estado de alarma, prorrogado en varias ocasiones, cuyo radio de acción se proyectó a la suspensión de numerosas actividades económicas, en un principio, y se extendió posteriormente a las actividades consideradas no esenciales.

Dentro de la batería de medidas inicialmente adoptada, que abarcaba múltiples ámbitos materiales y colectivos destinatarios, se aprobó un conjunto de instrumentos laborales en el ámbito del empleo y de las relaciones de trabajo destinados, fundamentalmente, a contener y canalizar los efectos en el mercado de trabajo de la suspensión de actividades económicas y empresariales. Las medidas de carácter laboral se plantearon en varios ejes clasificables en torno a la que se puede considerar la herramienta central en cada uno: medidas de adaptación de la regulación temporal de empleo, suspensión de contratos o reducción de jornada de trabajo (ERTE), que evite los despidos (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo); medidas de 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 coyuntural (Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo); y medidas para 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 prestan servicios esenciales (Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo).

Posteriormente, a fin de posibilitar la continuidad de los ERTEs por fuerza mayor y la gradualización de su aplicación durante el periodo de la desescalada, se aprobaron

nuevas medidas mediante el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo. Dichas medidas consistían, esencialmente, en permitir la prolongación de los ERTEs hasta el 30 de junio de 2020 y, asimismo, en facilitar la deshibernación progresiva de las plantillas mediante la figura de la fuerza mayor parcial, todo ello acompañado de medidas de protección por desempleo extraordinarias y de exoneración de cotizaciones empresariales asociadas. Y fueron adoptadas con base en el diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, materializado en el Acuerdo Social para la Defensa del Empleo (ASDE), firmado por el Gobierno y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las centrales sindicales CCOO y UGT, e incorporado en su literalidad en el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo.

En 2019, en el ámbito comunitario, se aprobó la norma de creación de la Autoridad Laboral Europea (ALE). La Unión Europea ha desarrollado un cuerpo sustancial de legislación que regula la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la Seguridad Social. Y, precisamente, para facilitar y mejorar la aplicación justa y efectiva de estas normas en el mercado interior, evitando así, entre otros extremos, la proliferación del trabajo no declarado en la Unión, la Comisión Europea propuso en 2017 constituir la ALE.

---

*Actividad de la  
Inspección de Trabajo  
y Seguridad Social*

En el ámbito nacional, en 2019 se empezó a realizar el seguimiento formal del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020. Al mismo tiempo que fueron presentados los resultados de la actividad del Plan, se anunció por parte del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social el desarrollo de dos nuevos planes de choque contra la temporalidad fraudulenta y los abusos en la contratación a tiempo parcial. Estos Planes de Choque, que se ejecutarían entre agosto y diciembre de 2019, serían objeto de evaluación programada en enero de 2020.

Por otra parte, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, entre otros extremos, introdujo la obligación para las empresas de garantizar el registro diario de jornada, medida que entró en vigor el 12 de mayo de 2019. A este respecto, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social elaboró en el mes de mayo, en colaboración con la ITSS, una guía sobre el registro de jornada con el fin de facilitar la aplicación práctica de la norma. Posteriormente, en junio, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social hizo público el Criterio Técnico 101/2019 sobre actuación de la ITSS en materia de registro de jornada, el cual vino a fijar los criterios para la realización de las actuaciones inspectoras que se efectúen en relación con las disposiciones relativas al registro diario de jornada. En noviembre de 2019, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social informó de los primeros resultados relacionados con la obligación del registro de jornada una vez transcurridos seis meses de vigencia de esta medida.

La Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, reguló el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social. Se trata de un órgano concebido para la prevención, detección y corrección del fraude en la Seguridad Social. El Observatorio inició su andadura en septiembre de 2019.

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2019, según datos provisionales, fue de 1.060.482, lo que representa un volumen de actividad superior al año anterior, un 3,96 por 100 más. Así, por segundo año consecutivo el volumen total de actuaciones llevadas a cabo por la ITSS fue en aumento, después de que en 2018 se pusiera fin a la tendencia descendente que venía experimentando el mismo desde 2014.

En materia de relaciones laborales se registraron 149.196 actuaciones, lo que representa un aumento de un 5 por 100 con respecto al ejercicio anterior. En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 357.035 actuaciones, lo que supone un 14,71 por 100 más en relación al año 2018. En empleo y colocación se desarrollaron 12.665 actuaciones, un 3,57 por 100 menos que en 2018. En materia de extranjería, se realizaron 15.491 actuaciones, un 1,78 por 100 más respecto al año 2018. En Seguridad Social se llevaron a cabo 503.325 actuaciones, un 2 por 100 menos que el año anterior. Por último, en el ámbito de otras actuaciones se realizaron 22.770, un 7,60 por 100 menos en relación al año 2018.

En cuanto al número de infracciones, en el año 2019 se detectaron 86.559, según datos provisionales, lo que representa un descenso de un 5,22 por 100 con respecto al año anterior; el importe de las sanciones alcanzó los 309,2 millones de euros y el número de trabajadores afectados por infracciones ascendió a un total de 583.429.

Ante la crisis motivada por la pandemia del COVID-19 la ITSS, entre otros extremos, modificó su organización creando una Unidad de Gestión de la crisis sanitaria del nuevo coronavirus, estableció una serie de criterios de lo que debía ser su actuación cuando desarrollara sus funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo e indicó las actuaciones que debían seguir las empresas en materia laboral ante el coronavirus.

---

*Actividad de la jurisdicción social: fin de la tendencia a la baja del número de asuntos resueltos*

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 339.108 asuntos, 5.674 más que en 2018, es decir un 1,7 por 100 más que en el año anterior. Así, en 2019 se frenó la senda de reducción que desde 2016 venía experimentando el número de asuntos judiciales resueltos.

En 2019, con respecto al año anterior, todos los tipos de litigios disminuyeron, a excepción de los individuales, que aumentaron levemente. Así, el volumen de estos últimos se incrementó un 2,9 por 100, situándose en los 252.753 asuntos, es decir 7.079 más que en 2018. Esto fue debido, sobre todo, al cierto



aumento que sufrieron los litigios por despido, continuando la trayectoria ascendente del número de estos iniciada en 2018.

Al igual que en 2017 y 2018, los litigios que más se redujeron en 2019 fueron los colectivos, que experimentaron un descenso del 5,4 por 100 en relación con el ejercicio anterior, situándose así en los 2.031 asuntos, 116 menos que en 2018. Por su parte, en 2019 prosiguió la reducción de los litigios en materia de Seguridad Social iniciada en 2016, un 1,5 por 100 menos en relación con el ejercicio precedente, situándose en 84.324 asuntos.

La celebración, en 2019, del centenario de la OIT ha servido también para reflexionar sobre cómo los cambios que están produciéndose y que van a condicionar el futuro del trabajo afectan al ámbito de la seguridad y salud laboral. Entre los trabajos realizados, destaca el informe «Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia», donde se subraya la necesidad de reforzar las normas internacionales del trabajo y la legislación nacional a través de una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los trabajadores y los empresarios.

---

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

Esta visión global es compartida, a su vez, por la propuesta de Naciones Unidas (ONU) de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, que está marcando la agenda política de los Estados y que fija una serie de objetivos mundiales, entre los que se encuentra el Objetivo 8 dedicado al trabajo decente y al crecimiento económico.

Por su parte, la Unión Europea ha seguido también la línea de una visión más holística de la prevención de riesgos laborales, incluyendo esta materia entre sus prioridades políticas y legislativas. De ahí la importancia del debate actual sobre la necesidad de renovación de la vigente Estrategia Europea de Seguridad y Salud, especialmente considerando su próximo vencimiento en 2020. Por ello, en su reunión de diciembre de 2019, el Consejo de ministros de la Unión Europea adoptó unas Conclusiones sobre un nuevo marco estratégico para el periodo 2021-2027.

A principios de 2020 comenzaba a expandirse el COVID-19 hasta convertirse en una pandemia a escala mundial que afectaba, además de la salud pública en términos primordiales, a todos los ámbitos de la sociedad, la economía y el trabajo, y de manera notable también a la salud y seguridad laboral. La respuesta en el ámbito global ha propiciado la reacción por parte de los organismos internacionales, entre los que se encuentra la OIT. En el ámbito europeo, la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de vida y Trabajo comenzó a evaluar a través de un informe las implicaciones del COVID-19 en el empleo y en los trabajadores, en donde se analizan, entre otras, el recurso al teletrabajo.

Por otro lado, cabe destacar las dificultades relacionadas con la disponibilidad de los equipos de protección individual (EPI) que han sido especialmente evidentes



entre determinados grupos de trabajadores que se encuentran en primera fila de la lucha contra la enfermedad y sus consecuencias. Por ello, la Unión Europea aprobó una Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión, de 13 de marzo de 2020, relativa a la evaluación de la conformidad y los procedimientos de vigilancia del mercado en el contexto de la amenaza que representa el COVID-19.

En el ámbito interno se adoptaron también una serie de medidas. Entre la batería de medidas adoptadas, destaca 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, que estableció, entre otras medidas, el carácter preferente del trabajo a distancia.

Por su parte, el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, introdujo la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del COVID-19, norma modificada con el fin de ampliar su ámbito de protección por la disposición final primera del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril.

---

*Siniestralidad laboral:  
nuevo aumento de  
accidentes de trabajo con  
baja y descenso del  
índice de incidencia*

Según los datos de avance de 2019 de la Estadística de Accidentes de Trabajo, se registraron en total 1.359.548 accidentes de trabajo, un 2 por 100 más que el año anterior. Este nuevo incremento se debe al aumento de un 5,5 por 100 del total de los accidentes de trabajo que han causado baja, mientras que aquellos notificados sin baja descendieron un 0,9 por 100.

En función de la gravedad, de nuevo la mayor parte fueron de carácter leve, en total 513.480 en jornada de trabajo (un 1,7 más que en 2018), y 82.120 *in itinere*, lo que representa un aumento del 1,8 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Por lo que respecta a los accidentes de carácter grave, se registraron 3.449 en jornada de trabajo (un 3,5 por 100 menos que en 2018) y 952 en accidentes *in itinere*, lo que significa un 4,7 por 100 menos que en el año anterior.

De los fallecimientos registrados en 2019, se produjeron durante la jornada de trabajo 475, esto es 65 menos que en 2018, lo que supone un descenso del 12 por 100. Los 146 accidentes mortales restantes registrados fueron siniestros *in itinere*, diez menos que en igual periodo del año anterior (un 6,4 por 100 menos).

En 2019 el índice de incidencia total fue de 2.948,9, considerando este año la inclusión en el cómputo de las cifras correspondientes a los trabajadores autónomos. Por su parte, el índice de incidencia relativo a los trabajadores asalariados experimentó un nuevo descenso en 2019 hasta situarse en 3.349,8, lo que, conforme a los datos comparables solo de asalariados en 2018 (3.469) representa un 3,4 por 100 menos que el año anterior. Habrá que esperar a la comparación de los datos definitivos para

conocer la variación real de las cifras. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, este índice fue en 2019 de 1.008, también con datos de avance.

Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, cabe destacar un descenso en el índice de incidencia de los accidentes mortales de los asalariados de un 16 por 100, situándose en 3,08. En el caso de los trabajadores por cuenta propia la cifra descendió a 2,10.

En 2019 se comunicaron 27.343 enfermedades profesionales, la cifra más elevada hasta la fecha, aumentando un 13,54 por 100 respecto al año anterior. De la totalidad de partes comunicados, 12.934 dieron lugar a baja, incrementándose un 13,64 por 100 respecto a 2018, y las enfermedades sin baja (14.409) aumentaron un 13,46 por 100 respecto al año anterior. Estas cifras suponen una distribución de ambas en el total, igual que el año anterior, de 47,3 por 100 con baja y 52,7 por 100 sin baja, continuando el predominio de los partes sin baja.

## CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

### 1. Condiciones de vida y políticas de bienestar

En 2019 despuntaba ya en la realidad social una evolución moderadamente positiva, recogiendo por fin la estela de seis años ininterrumpidos de crecimiento y a pesar de los primeros signos de ralentización de la economía y el empleo. No obstante, las secuelas sociales de la última crisis todavía perduraban para una parte no desdeñable de la población.

Al mismo tiempo, buena parte de las principales dimensiones de las políticas de bienestar había logrado recuperar, en cifras absolutas, los niveles de gasto anteriores a las restricciones presupuestarias adoptadas durante la última crisis. Desde el año 2007, la protección social ha ido ganando cada vez más protagonismo en el conjunto del gasto público, representando en 2018 el 40,5 por 100, mientras la atención a la salud mantiene prácticamente la misma proporción (14,4 por 100) y otras partidas como educación (6,6 por 100), protección al medio ambiente (2,1 por 100) o vivienda y servicios comunitarios (1,1 por 100) descienden ligeramente su peso sobre el total, a pesar del aumento en términos absolutos experimentado en los años más recientes.

Ese avance no ha respondido a una mejora de la situación en términos reales sino fundamentalmente a la vuelta a la situación de partida existente en torno al año 2007 en términos de plantillas (por la reapertura de las vías de reposición de personal y oferta de empleo pública) y sus remuneraciones (reversión en los últimos años de las medidas de reducción salarial y supresión de pagas extra, que en algunas comunidades autónomas no terminó de llevarse a cabo hasta 2018). Paralelamente a ese estancamiento a niveles de 2007, como reflejaba recientemente el CES en su Informe 1/2020, también desde la anterior crisis se ha vivido un descenso de la inversión pública en

equipamientos sociales especialmente marcada en el caso de los servicios sociales y la educación, con niveles por debajo de los existentes en el año 2000, mientras que en sanidad la caída ha sido algo menor, aunque también significativa.

Unido a lo anterior, desde 2007 la población ha aumentado en casi 2 millones de personas gracias a la inmigración, hasta superarse los 47 millones de residentes en 2019. En estos años también se ha agudizado el proceso de envejecimiento, de modo que en 2019 había 1,7 millones de personas mayores de 65 años más que en 2007 (un incremento del 23 por 100). Estos y otros cambios sociodemográficos inciden en todas las vertientes del bienestar y requieren un mayor esfuerzo en términos de evaluación y eficacia de las políticas sociales.

### 1.1. CONDICIONES DE VIDA Y SITUACIÓN ECONÓMICA

Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV, 2018), la renta anual neta media por hogar venía aumentando desde 2014 hasta representar 28.417 euros en 2017, aunque sin haber alcanzado aún el nivel medio previo a la anterior crisis económica. Teniendo en cuenta la evolución positiva de la tasa de empleo y de la remuneración media por asalariado en 2018 y 2019, así como otros avances en el ámbito de la protección social, es muy probable que en 2019 la renta media por hogar se haya situado en valores similares a los observados con anterioridad a la última crisis.

También habían disminuido significativamente otras situaciones de dificultad económica, como la incapacidad de afrontar gastos imprevistos, la dificultad para llegar a fin de mes o los retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal, que afectaban respectivamente al 36 por 100, 16,9 por 100 y al 7,3 por 100 de los hogares según la ECV, valores también todavía superiores a los observados en 2008.

*Situación social: mejoría sin plena recuperación tras la última crisis*

Tras los años de crisis el porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social alcanzó su valor más alto en 2014 (29,2 por 100) disminuyendo desde entonces y hasta 2018 (26,2 por 100), sin que se hayan recuperado los valores previos a 2008, que ya eran elevados y reflejaban el carácter estructural de este problema. La pobreza infantil seguía afectando a más de una cuarta parte de los hogares con menores.

Según la Encuesta de Población Activa (EPA), el número de hogares que no perciben ingresos procedentes del empleo, las pensiones o la protección al desempleo ha ido en disminución desde 2013, cuando se alcanzó la cifra más elevada de la última década (más de 740.000 hogares). No obstante, la reducción observada en términos absolutos no ha permitido compensar el incremento producido entre 2008 y 2013 y en 2019 todavía un 3 por 100 de los hogares (más de 560.000) se encontraba en dicha circunstancia.

El crecimiento de la renta neta agregada de la población de los últimos años ha ido acompañado de una disminución de la desigualdad en su reparto, si bien sigue

siendo más elevada que la observada con anterioridad a la crisis económica de 2008. Así, la renta anual neta equivalente del 20 por 100 de la población con mayores ingresos en 2017 (ECV-2018) era 6 veces superior a la del 20 por 100 con menores ingresos, muy por encima de su valor medio en la UE-28 (5,1).

Respecto a la vulnerabilidad financiera de los hogares según la Encuesta de Competencias Financieras (ECF), realizada entre el cuarto trimestre de 2016 y el segundo trimestre de 2017, un 7 por 100 de la población vivía en hogares que, ante la pérdida de su fuente principal de ingresos, solo podrían hacer frente a los gastos corrientes con sus propios recursos durante menos de una semana; un 8 por 100 podría hacerlo durante más de una semana pero menos de un mes y un 16 por 100 durante más de un mes pero menos de tres meses.

Por otro lado, según la Encuesta Financiera de las Familias de 2017 la riqueza neta de los hogares tampoco se había recuperado a niveles anteriores a la crisis, mientras que más de la mitad de ellos tenían contraída algún tipo de deuda, con un valor mediano de 35.000 euros. Así, la deuda pendiente de los hogares endeudados representaba, en la mediana, el 108,8 por 100 de su renta anual bruta. El 20,4 por 100 de estos hogares tiene deudas con un valor que superaba en más de tres veces su renta anual bruta. En lo que se refiere al pago de la deuda, un 9,8 por 100 de los hogares con deudas pendientes destina más del 40 por 100 de su renta anual bruta al pago de sus deudas, lo que se traduce en un 5,2 por 100 del total de hogares.

En 2019 se pusieron en marcha algunas iniciativas para atajar el problema de la pobreza, fundamentalmente la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, con especial incidencia en medidas contra la pobreza infantil en hogares en pobreza extrema, como la mejora de las prestaciones por hijo a cargo, así como la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. La llegada de la pandemia por COVID-19 y su impacto en la situación económica de los hogares, especialmente los que ya eran más vulnerables, aceleró la puesta en marcha por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, del ingreso mínimo vital (IMV). Se trata de un nuevo mecanismo de garantía de ingresos mínimos de ámbito estatal para todos los hogares en situación de carencia de recursos, con el que se pretende mejorar la coordinación entre todos los dispositivos dirigidos a procurar la inclusión social desde la Seguridad Social, los Servicios Sociales, la protección por desempleo y las políticas activas de empleo, tal y como vienen recomendando los sucesivos informes de las instituciones europeas a nuestro país.

## 1.2. EDUCACIÓN

Con casi 11 millones de alumnos y 875.439 profesores en el curso 2017-2018, considerando el conjunto de la red educativa (pública, concertada y privada) y todos los niveles, el sistema educativo español afrontaba ya retos de particular envergadura de cara al futuro con anterioridad a la disrupción que supuso la pandemia por COVID-19

en el curso 2019-2020. En cifras absolutas los niveles de gasto público anteriores a la crisis se habían recuperado mientras en términos de PIB el esfuerzo de España se situaba en el 4,21 por 100 del PIB, por debajo de la media de la Unión Europea (4,6 por 100).

De forma similar al anterior, en el curso 2017-18, el 67,2 por 100 del alumnado de enseñanzas de régimen general no universitarias estaba escolarizado en centros públicos, el 25,6 por 100 en enseñanza concertada y el 7,2 por 100 restantes en enseñanza privada no concertada. En los últimos años se observa una disminución del alumnado matriculado en estudios de Grado en universidades públicas, que en el curso 2018-19 fue del 84,5 por 100, mientras que diez años antes (2008-09) esta proporción era del 89,3 por 100.

A la altura de 2019 persistían importantes necesidades de mejora en la calidad y la equidad de la enseñanza, que deberían abordarse para mejorar los resultados edu-

---

*Persisten los retos del abandono escolar temprano y la mejora de la calidad de la enseñanza*

cativos y las competencias de todo el alumnado, en perspectiva de futuro. En 2019 la proporción de AET disminuyó en todas las comunidades autónomas a excepción de Cantabria, Castilla-León, Cataluña y Navarra. Sin embargo, pese a la mejora experimentada en los últimos años, España seguía arrojando la tasa de abandono escolar temprano (AET) más elevada de la Unión Europea (17,2 por 100 frente a una media del 10,6 por 100 en la Unión Europea), por encima del objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 15 por 100. También las repeticiones de curso se dan con excesiva frecuencia en nuestro país, que arroja uno de los porcentajes más altos de alumnado repetidor de la Unión Europea tanto en primaria (3 por 100) como en educación secundaria 1ª etapa (10,3 por 100).

Tanto las repeticiones como el abandono escolar temprano están relacionadas con los bajos rendimientos en las materias instrumentales (lengua y matemáticas). En matemáticas y en ciencias en España ha crecido la proporción de alumnado que no alcanza el nivel 2 de rendimiento, que es considerado como el nivel mínimo de competencias que deberían adquirir todos los jóvenes al finalizar la ESO.

Como dato positivo, España destaca por la elevada matriculación en educación infantil, elemento clave en la reducción del AET. La tasa de participación de los niños de edad inferior a tres años siguió aumentando en 2018 (50,5 por 100 frente a 45,8 por 100 en 2017) y es superior a la media de la Unión Europea (35,1 por 100 en 2018), aunque con variaciones territoriales muy significativas.

Las prácticas más comunes para reducir el abandono escolar temprano en la Unión Europea están enfocadas a la mejora de la eficacia de las actuaciones preventivas, de intervención y de reintegración; la mejora de la calidad de los docentes y la enseñanza, el acceso y atención en la educación de la primera infancia, la carrera docente y la orientación educativa en las escuelas. Asimismo, se suele destacar la importancia

del apoyo al profesorado dado el papel de la docencia en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, así como en los resultados de los estudiantes. Según el estudio TALIS (OCDE) en España, las tres principales áreas de mejora priorizadas por los docentes son: la reducción del tamaño de las clases, ofrecer formación continua de alta calidad y apoyar a los estudiantes con necesidades educativas especiales.

En cuanto a la formación profesional inicial, a pesar de la mejora registrada en los últimos años permanece el reto de la menor proporción de personas en España —especialmente, mujeres— que eligen y terminan estas enseñanzas en relación a la media europea. Asimismo, persiste una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales y falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo, siendo necesario asimismo avanzar en la mejora de los resultados académicos de este alumnado, reduciendo el abandono.

Por su parte, los proyectos formativos de la formación dual continúan en aumento, lo que parece reflejar una acogida favorable, si bien la proporción de alumnado en esta modalidad es todavía reducida respecto al total del alumnado matriculado en formación profesional, destacando por su desigual implantación, fruto de la falta de un marco normativo estatal, actualmente en elaboración.

Diversas medidas abordadas en 2019 deberían contribuir al impulso y modernización de la formación profesional, entre las que destacan el Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo 2019-2022, la Actualización del catálogo nacional de cualificaciones profesionales (CNCP), los Programas de Cooperación Territorial (PCT) con las comunidades autónomas, el Plan de choque por el empleo joven 2019-2021, el refuerzo de la implicación de las empresas en el diseño y aprobación de cualificaciones en el marco del I Plan Estratégico de Formación Profesional; la adaptación del sistema de formación profesional al ámbito digital o la implantación del sistema «Reconoce» de acreditación de competencias clave de educación no formal.

En el curso 2017-2018 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las Administraciones educativas ascendió a 2.172,5 millones de euros, destinándose la mayor proporción (el 46,5 por 100) a la educación universitaria; el 26,8 por 100 a enseñanzas postobligatorias no universitarias, correspondiendo a enseñanzas obligatorias, educación infantil y educación especial el 26,7 por 100 restante. En el conjunto de todas las enseñanzas se han beneficiado de las ayudas un total de 2,3 millones de alumnos.

---

*Cambios en el sistema de becas y ayudas al estudio: reforzar la igualdad de oportunidades*

Desde que en 2013 se reformara el sistema de becas y ayudas al estudio, se han venido destacando desde distintos ámbitos, entre ellos el Consejo Escolar del Estado, algunas disfunciones que afectaban a la igualdad de oportunidades. También la AIReF, centrándose en las becas universitarias, realizó en 2019 una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la suficiencia y la eficacia del sistema de becas. El Real Decreto

430/2019, de 12 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2019-2020, adelanta el calendario de publicación varias semanas, ampliando asimismo el presupuesto inicial lo que resulte necesario para poder atender a 17.000 becarios que pasarán a percibir una beca de mayor cuantía.

En este contexto, el consenso en torno a las reformas educativas necesarias no consiguió abrirse paso en un año marcado por las citas electorales y la prórroga presupuestaria, lo que condicionó la aprobación de iniciativas relevantes aunque prosigue en estos momentos la tramitación parlamentaria de la LOMLOE.

La irrupción de la pandemia del COVID-19 distorsionó por completo el normal desarrollo del curso escolar y académico 2019-2020, que no tardó en verse directa-

---

*Educación y COVID-19:  
la revolución digital  
sobrevvenida*

mente afectado, al decretarse el cierre de todos los centros docentes en la primera mitad del mes de marzo entre las primeras medidas que se adoptaron para hacer frente a la propagación del virus. Mantener la actividad cotidiana de enseñanza y garantizar su calidad está suponiendo un desafío enorme para los centros educativos, el alumnado y las familias, que se está intentando afrontar con un uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación sin experiencia previa alguna. Esta revolución digital ha supuesto, en apenas tres meses, el paso de la modalidad presencial a una a distancia y en línea. En fechas cercanas a la terminación del año lectivo, la falta de acuerdo y las diferentes opciones de las administraciones educativas de las comunidades autónomas sobre la manera de realizar las pertinentes evaluaciones en este trimestre tan atípico y respecto al cierre del curso 2019-2020 y el comienzo del siguiente ha generado gran inquietud en la comunidad educativa, incluyendo el retraso y la adaptación de pruebas tan importantes como la EBAU.

Las repercusiones económicas y sociales que sobre las familias está teniendo la pandemia, junto con las anómalas circunstancias en que se ha desarrollado la segunda parte del curso, probablemente afecten tanto al rendimiento académico como al volumen de solicitantes de becas y ayudas al estudio. Por ello, el Gobierno ha anunciado una subida del 22,6 por 100 en el presupuesto dedicado a becas y ayudas al estudio, que se pretende acompañar de una reforma parcial del modelo de becas instaurado en 2013, con un menor peso de los requisitos académicos. Al mismo tiempo, se aprobó la posibilidad de novación de los Préstamos Renta-Universidad (Real Decreto-ley 15/2020) y se ha modificado el sistema de precios públicos universitarios con vistas al curso 2020-2021 (Real Decreto-ley 17/2020).

Las repercusiones económicas y sociales que sobre las familias está teniendo la pandemia, junto con las anómalas circunstancias en que se ha desarrollado la segunda parte del curso, probablemente afecten tanto al rendimiento académico como al volumen de solicitantes de becas y ayudas al estudio. Por ello, el Gobierno ha anunciado una subida del 22,6 por 100 en el presupuesto dedicado a becas y ayudas al estudio, que se pretende acompañar de una reforma parcial del modelo de becas instaurado en 2013, con un menor peso de los requisitos académicos. Al mismo tiempo, se aprobó la posibilidad de novación de los Préstamos Renta-Universidad (Real Decreto-ley 15/2020) y se ha modificado el sistema de precios públicos universitarios con vistas al curso 2020-2021 (Real Decreto-ley 17/2020).

### 1.3. VIVIENDA

A pesar de la mejora de la situación económica y el empleo, el acceso a la vivienda no mejoró sustancialmente durante los últimos seis años de recuperación debido a la



evolución de los precios de mercado, que la seguían haciendo inasequible para buena parte de la población. Los hogares destinaban en 2019 en promedio más del 30 por 100 de sus ingresos brutos disponibles a pagar la cuota de la hipoteca o la renta mensual de un piso en alquiler, lo que se considera el umbral máximo aconsejable para no comprometer otros gastos necesarios. Para la mitad de los hogares, el coste de la vivienda suponía una pesada carga: la sobrecarga de los gastos de vivienda afectaba al 14,3 por 100 de los jóvenes de 25-29 años; al 32 por 100 de las personas bajo el umbral de pobreza y al 28,8 por 100 de las familias monoparentales. En 2019, la tasa de emancipación de las personas jóvenes en España alcanzó su tasa más baja desde comienzos de siglo: solo el 18,6 por 100 de los jóvenes de 16 a 29 años gozaban de autonomía residencial aunque en uno de cada cinco casos disfrutaban de una cesión gratuita de vivienda, en lo que parece una expresión de solidaridad familiar frecuente en nuestro país.

España sigue siendo uno de los países europeos con mayor número de propietarios y con más viviendas por unidad familiar. Sin embargo, en los últimos años se ha ido produciendo una transformación del sistema residencial, protagonizada por un incremento del alquiler a precio de mercado, forma de tenencia que entre 2008 y 2018 ha pasado de representar el 11 por 100 al 15 por 100 del total de hogares. En España, la insuficiencia de la capacidad de compra y de pago es la razón fundamental para vivir en alquiler, pues según el CIS (Estudio núm. 3252 de junio de 2019) el 81,8 por 100 de la población preferiría comprar una vivienda. Sin embargo, en 2019 el elevado nivel de precios de los alquileres y su dinámica de crecimiento eran motivo de preocupación. Hay que tener en cuenta que, a pesar de la recuperación económica, hasta 2019 los hogares que residen en alquiler siguen siendo especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda.

En cambio, el precio de la vivienda en propiedad se estabilizó en 2019 después de encadenar cuatro años de crecimiento, mientras la demanda tendía a suavizarse, como muestra el número de transacciones inmobiliarias y la tendencia de desaceleración en la constitución de hipotecas, con una fuerte restricción crediticia a la que ha contribuido la entrada en vigor de la nueva ley hipotecaria, que ha pospuesto la firma de un gran volumen de contratos. El aumento de la demanda se está desviando así hacia el alquiler a precios de mercado, puesto que la oferta de vivienda de alquiler social en España es exigua (el 2,5 por 100 del total de viviendas en 2015).

Si bien por lo general los precios de la vivienda en el mundo rural son bastante más asequibles que en las grandes urbes, también la oferta residencial es más restringida, acusando una problemática diferente que perjudica tanto el asentamiento de población joven como la atención a las personas dependientes incidiendo en el desdoblamiento de estas zonas.

La preocupación por el problema de la vivienda y el debate sobre las distintas posibilidades de actuación de las Administraciones públicas en el mercado del alquiler



ha sido particularmente intensa en los dos últimos años y especialmente a raíz del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que amplía la duración de los contratos (de 3 a 5/7 años), restringe el incremento de rentas durante la duración del contrato al crecimiento del IPC interanual, y limita las garantías adicionales en favor de los arrendadores. Para impulsar el alquiler social, en 2019 se aprobó el denominado «Plan 20.000» en lugares con un mercado especialmente tensionado, como Madrid, Valencia, Barcelona o Sevilla, fomentando también la participación público-privada. Sin embargo su aplicación ha quedado en suspenso por la reciente STC 14/2020, de 28 de enero de 2020 que declara asimismo inconstitucionales y nulos algunos preceptos del Real Decreto-ley 7/2019.

La búsqueda de un equilibrio entre la protección del arrendador y el arrendatario debe ser prioritaria para no limitar la oferta en un mercado del alquiler como el español, de tamaño reducido (18 por 100 del total del parque de viviendas, según la Encuesta Continua de Hogares del INE) y en el que la mayoría de los arrendadores son particulares, no representando los grandes tenedores de viviendas más del 5 por 100 del mercado.

El impacto económico de la pandemia del COVID-19 se traslada directamente a las dificultades de la población para costear su vivienda. Por ello, se aprobaron una serie de medidas para ayudar a los deudores hipotecarios y a los inquilinos en situación de especial vulnerabilidad a hacer frente al pago de las cuotas y de la renta: la ampliación del plazo de suspensión de los lanzamientos hasta mayo de 2024; la ampliación del colectivo de posibles beneficiarios vulnerables o, entre las más destacadas, la moratoria en el pago de las hipotecas para las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. Entre las medidas dirigidas a los arrendatarios, destacan las medidas conducentes a la suspensión de lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional, la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, así como el sistema de protección para inquilinos en situación de vulnerabilidad que no puedan hacer frente al pago del alquiler, tendente a alcanzar acuerdos de reducción y/o aplazamientos de pago. Junto a ello, nuevos programas dentro del Plan de Vivienda prevén ayudas económicas para colectivos especialmente vulnerables.

Estas medidas pueden atenuar el primer impacto en una dimensión tan esencial para las condiciones de vida de las personas como es la vivienda pero, dado su carácter coyuntural, difícilmente pueden paliar las carencias de las políticas en materia de vivienda y urbanismo acumuladas a lo largo de décadas. La incertidumbre planea también sobre las perspectivas del mercado de la vivienda, por lo que habrá que seguir observando en qué medida le afectan aspectos como las reducciones coyunturales de los precios de los alquileres, la puesta en el mercado de viviendas hasta ahora de finalidad vacacional o la contención de las compras durante estos primeros meses.

Unido a lo anterior, la experiencia del confinamiento ha hecho visibles las diferencias marcadas por la calidad de la vivienda, reabriendo el debate sobre el modelo de urbanismo y de gestión de las ciudades que se adapte a la nueva realidad sin menoscabo de la calidad de vida de sus habitantes y en coherencia con los objetivos de sostenibilidad ambiental.

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

A la altura de 2019 se había acentuado a nivel mundial la preocupación por las consecuencias del cambio climático, que ha ido calando progresivamente en la percepción ciudadana de riesgo. La celebración de la COP25 en Madrid supuso una oportunidad para impulsar el protagonismo de la sociedad civil y el sector privado en la acción climática, en el avance hacia un modelo basado en la inclusión y la equidad. El Acuerdo alcanzado sienta las bases para una mayor ambición en los compromisos climáticos de 2020, mejora e impulsa la asistencia técnica y financiación de los países más severamente afectados, reconoce la importancia de los avances de la Ciencia en la actualización permanente de la acción climática, y reafirma el valor del multilateralismo y la cooperación internacional en la resolución de este desafío global.

En el caso de España, 2019 ha sido el sexto año más cálido desde que se dispone de registros climáticos, intensificándose visiblemente los impactos asociados, como sequías y procesos erosivos, incendios forestales o fenómenos meteorológicos extremos que han provocado la frecuente inundación de la línea de costa, de forma especialmente acusada en la vertiente mediterránea. Pese al descenso interanual registrado en la emisión de GEI en España, que en 2018 alcanzó los 334,25 millones de toneladas de CO<sub>2-eq</sub> en términos brutos, aún no hay muestras de un cambio en la tendencia al alza registrada desde 2013.

---

*España, uno de los países más afectados por el impacto del cambio climático*

Desde 2006 se viene aplicando el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) que ha logrado situar su objetivo en la agenda institucional y aumentar la sensibilidad social al respecto. No obstante, según el primer Informe de Evaluación (septiembre de 2019) para optimizar los resultados se requeriría aumentar la dotación de recursos económicos y técnicos, así como incorporar un enfoque más sistémico.

Tras los escasos avances en iniciativas reseñables que caracterizaron la mayor parte de 2019, el Gobierno constituido en enero de 2020 reimpulsó algunas de las más emblemáticas en el ámbito de la lucha contra el cambio climático a las que también se ha hecho referencia en el capítulo I, como el Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética o el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030), remitido a la Comisión Europea en 2020.

---

*La protección del entorno ambiental, inseparable de la calidad de vida*

España representa un referente de biodiversidad, concentrando más de la mitad de las especies animales y siendo el segundo país en superficie forestal en el ámbito europeo. Sin embargo, esta riqueza natural está especialmente amenazada no solo por los impactos asociados al cambio climático, sino por otras consecuencias de la acción humana en ecosistemas y recursos naturales, así como en sectores económicos directa o indirectamente relacionados. La producción de residuos, la contaminación atmosférica, la inadecuada gestión de un bien cada vez más escaso como el agua o la frecuencia de incendios forestales son solo algunas de las principales amenazas para el entorno ambiental, la propia salud y calidad de vida de las personas.

Según la Agencia Europea del Medio Ambiente, en el caso de España, 38.600 personas fallecieron de forma prematura en 2015 debido a la incidencia de contaminantes atmosféricos. Sin embargo, los valores registrados en España para los principales contaminantes atmosféricos fueron en 2018 inferiores a los techos establecidos por el Protocolo de Gotemburgo y, si bien los límites para el  $\text{NH}_3$  aumentaron, la emisión de partículas  $\text{PM}_{2,5}$  descendió un 23 por 100 respecto a 2000, por la caída de las emisiones del transporte por carretera del 62,7 por 100, tras la entrada en vigor de las normas Euro a los vehículos más contaminantes. A fin de continuar reduciendo los principales contaminantes en diferentes sectores de actividad, en septiembre de 2019 se aprobó el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA).

Otro aspecto clave en España en términos de salud pública y protección de la biodiversidad es la gestión de los residuos, en la que continúa dominando el depósito en vertedero (53,9 por 100). Con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 se ha detectado un aumento del 15 por 100 del uso del contenedor amarillo para reciclado de envases y embalajes, mientras paralelamente se reducían los residuos de papel y cartón y la fracción «resto». La aprobación en 2019 de la Directiva (UE) 2019/904 sobre el impacto de determinados productos plásticos sobre el medio ambiente supondrá priorizar los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos, frente a otros de un solo uso a fin de reducir la cantidad de residuos generados.

El COVID-19 ha revelado la fragilidad de la sociedad actual ante amenazas globales que provocan impactos sistémicos, como el cambio climático. Si el periodo de confinamiento supuso un descenso de los desplazamientos y la actividad económica que se tradujeron en una reducción drástica pero momentánea de la contaminación atmosférica, la necesaria reactivación implica retos para la sostenibilidad en ámbitos como la gestión de los residuos asociada a los nuevos requerimientos sanitarios o el desafío de conjugar la reactivación económica y la adaptación de los modelos de movilidad urbana al nuevo escenario.

---

*Crisis climática y COVID-19: dos riesgos globales y una hoja de ruta confluyente*

El confinamiento supuso un descenso de los desplazamientos y la actividad económica que se tradujeron en una reducción drástica pero momentánea de la contaminación atmosférica, la necesaria reactivación implica retos para la sostenibilidad en ámbitos como la gestión de los residuos asociada a los nuevos requerimientos sanitarios o el desafío de conjugar la reactivación económica y la adaptación de los modelos de movilidad urbana al nuevo escenario.

El desafío de conjugar la reactivación económica y la adaptación de los modelos de movilidad urbana al nuevo escenario.

La confluencia entre las crisis sanitaria y climática se traslada a los principios desde los que la Unión Europea pretende apoyar la recuperación económica post COVID-19 a través de iniciativas como el Pacto Verde y los nuevos Fondos de apoyo financiero: la lucha contra el cambio climático y la transición justa hacia un modelo productivo sostenible. Estos instrumentos podrían canalizar la necesidad de inversión en determinadas partidas medioambientales que inciden directamente en la mejora de la calidad de vida, como la infraestructura necesaria para mejorar el suministro de agua y el tratamiento de aguas residuales y reducción de las fugas del recurso en las redes, el avance hacia una movilidad más sostenible, el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética, o la gestión de los residuos.

### **1.5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**

La sociedad no se había recuperado plenamente de la última recesión, mostrando unos niveles de consumo todavía moderados con respecto a lo ocurrido hasta 2008. En 2019 el gasto en consumo de los hogares había experimentado una cierta desaceleración (con un leve incremento), a causa del menor gasto en bienes duraderos.

Cabe recordar algunos de los rasgos del consumo medio de los hogares en España, para lo que es necesario recurrir a la Encuesta de Presupuestos Familiares, cuya última actualización corresponde a 2018. Según esta fuente, la mayor parte de los recursos de los hogares destinados al consumo son absorbidos por la vivienda (31 por 100 del total), que requiere de un esfuerzo superior al realizado hace solo algunos años y un 1 por 100 más que en 2017. El transporte, que da cuenta del 13 por 100 del gasto total, no ha recuperado el vigor del periodo anterior a 2008, aunque supone, por detrás de la alimentación, la tercera partida en importancia dentro de los presupuestos de los hogares.

En tanto otras partidas, como la hostelería, han ido manteniendo un perfil de ajuste a las condiciones económicas, a lo largo de los tres últimos lustros ha podido comprobarse el incesante aumento del gasto en dispositivos y servicios de conexión incluso en los peores años de la pasada crisis. Mientras la compra de la mayor parte de los productos y servicios se veía reducida en proporciones nada despreciables, la partida de comunicaciones, en la que se incluyen todos los dispositivos y los servicios de telefonía, conexión a Internet, televisión de pago, etc., no dejaba de aumentar, poniendo de relieve una nueva organización de prioridades, entre las que la digitalización ha sido ineludible. Entre 2006 y 2018 la tasa de variación del gasto en esta partida ha sido de un 65,6 por 100 y en ese último año el gasto medio por hogar alcanzó casi los 1.000 euros, con un incremento sobre 2017 del 8 por 100, siendo después de la enseñanza la partida que registró el mayor crecimiento.

Esta definición de las prioridades se refleja también en otras manifestaciones del consumo, como el continuo incremento de las compras en línea, que en 2019 alcanzaba al 47 por 100 de la población, habiéndose multiplicado casi por cinco desde 2006

y con un aumento de más de tres puntos sobre el año anterior. Al mismo tiempo, la diversificación de formas de tenencia de los bienes y acceso a los servicios lleva a desplazar el gasto en algunos productos que tradicionalmente formaban parte de las grandes compras de los hogares, siendo sustituidos por servicios que no requieren la propiedad del objeto, tendencia que parece consolidarse, como ocurre en el mercado de la vivienda. Esta realidad es visible ya en muchos hogares por la sustitución de productos de ocio y cultura como las películas adquiridas en soporte físico, por la suscripción a plataformas audiovisuales, o los contenidos en «la nube» y los libros digitales de acceso inmediato. Pero también en fenómenos como el *carsharig* y el *motosharing* en las grandes ciudades.

Por otra parte, la progresiva digitalización del consumo reclama una actualización de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores, con un mayor refuerzo de los derechos de los consumidores en línea, que debiera recoger la próxima estrategia (el último Plan de protección a los consumidores estuvo vigente en el periodo 2006-2009).

Ya en el primer trimestre de 2020, los datos de Contabilidad Nacional señalan un descenso del 7,5 por 100 en el gasto en consumo lo que obedece a las especiales circunstancias de la declaración del estado de alarma y el confinamiento de la población. Sin embargo, la situación económica derivada de la crisis sanitaria hace muy previsible un nuevo descenso del gasto en los próximos meses motivado por la caída de las rentas. Entre las medidas adoptadas para dar respuesta a la nueva y abrupta situación cabe destacar la moratoria para los deudores hipotecarios y no hipotecarios, la flexibilización de pago de cuotas e interrupción de plazos, el reembolso de viajes combinados o los límites a la publicidad de juegos *online*. Además, otras se dirigen específicamente a los hogares que han devenido vulnerables por la caída abrupta de sus rentas (a través de moratorias en el pago de hipotecas, créditos no hipotecarios, alquileres y garantía de continuidad de los suministros básicos).

## 2. Protección social e inclusión social

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

Insuficiencias endémicas del sistema español de bienestar social estaban ya presentes en la época del *boom* económico que precedió a la crisis, empeoraron durante esta última y no se han superado en los últimos seis años de recuperación económica. Y ello a pesar de algunas iniciativas llevadas a cabo en 2019, como la creación de la nueva prestación para el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, o la recuperación de la financiación a cargo de la Administración General del Estado de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia (Real Decreto-ley 6/2019), así como la mejora del alcance de la protección por desempleo, el aumento de las cuantías y límites de las prestaciones familiares de

la Seguridad Social y de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común para menores de sesenta años o, sin ánimo de exhaustividad, la reducción en las cuotas resultantes de los periodos de inactividad en 2019 en el sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios, dentro del Régimen General.

Pese a esas medidas, en 2019 seguían persistiendo importantes debilidades en el sistema español de protección social, tal y como advierten reiteradamente las instituciones europeas en sus informes anuales sobre España, como la ausencia de un modelo integral de apoyo a la infancia y las familias con hijos; la práctica inexistencia de políticas de vivienda social; la fragmentación de las ayudas de garantía de ingresos en el nivel no contributivo y asistencial así como el todavía insatisfactorio nivel de desarrollo del sistema de atención a la dependencia y la coordinación sociosanitaria. La eficacia de la protección social a la hora de atenuar los riesgos sociales seguía admitiendo, por tanto, a la altura de 2019 un importante margen de mejora.

La protección social en la vejez sigue siendo la partida de la protección social más importante (112.547 millones de euros según cifras provisionales de 2018 del COFOG) y que más crece en perspectiva temporal, en consonancia con el cada vez mayor peso de este grupo de la población que, según las proyecciones más recientes, pasaría de representar el 20 por 100 de la población en la actualidad al 26 por 100 en 2035. Le siguen la partida de incapacidad y la de supervivencia (29.253 y 26.741 millones de euros, respectivamente), funciones ambas que mantienen también una estrecha relación con el avance del envejecimiento. El gasto en desempleo (18.639 millones de euros), por su parte, volvía en los últimos años a un cauce de cierta normalización, con una visible disminución, coherente con la mejora del empleo. La partida de protección a las familias con hijos y las de inclusión social (9.946 y 4.011 millones de euros, respectivamente), continuaban destacando por su parquedad, en tanto el gasto en vivienda social (307 millones de euros) apenas era perceptible dentro del conjunto.

En perspectiva comparada y a pesar del aumento en los últimos años, estas cifras siguen situando el gasto en protección social en España por debajo de la media europea de la UE-28 y de la mayoría de los países de nuestro entorno comparado más próximo.

En el terreno de la sostenibilidad económica, el reequilibrio entre las distintas fuentes de financiación viene siendo la impronta en la mayoría de los países del entorno europeo, de modo que las transferencias del Estado van ganando más peso en el conjunto de la financiación de la protección social. Esta ha sido también la tendencia en nuestro país en las últimas décadas, habiendo pasado las transferencias del Estado de representar el 36,7 por 100 en 2008 al 39,3 por 100 en 2017 (Eurostat, EESPROS) mientras las cotizaciones sociales habrían pasado de suponer el 62 por 100 en 2008 al 58,6 por 100 en 2017. Este proceso responde a la historia reciente de la financiación de la protección social en España desde comienzos de siglo, comenzando

por la finalización en 2002 del tránsito gradual de la financiación de la sanidad de cotizaciones a impuestos; la creación del Sistema de atención a la dependencia en 2006; la financiación por transferencias del Estado de los complementos a mínimos en aplicación del principio de separación de fuentes de financiación o, más recientemente, las transferencias a la Seguridad Social, además de préstamos, para cubrir el déficit en los últimos años. La financiación de la mayor parte de las medidas adoptadas para hacer frente a las consecuencias sociales del COVID-19 vendrá a reforzar este protagonismo de las transferencias del Estado en la financiación de la protección social.

En todo caso, la mayor parte de los desafíos que ya afrontaba el sistema de protección social, en términos de adecuación, suficiencia y sostenibilidad no solo seguirán en pie, sino que se verán acrecentados después de la debacle que ha supuesto el COVID-19.

## 2.2. SISTEMA DE PENSIONES Y PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La necesidad de garantizar la sostenibilidad y la suficiencia del sistema de pensiones, principal bastión económico de la protección social en la vejez, está fuera de duda y es unánimemente compartida. A pesar de ello, la renovación del Pacto de Toledo que estaba prevista para comienzos de 2019, se frustró finalmente en vísperas de la convocatoria de elecciones generales y la disolución de las Cortes el 5 de marzo, pese a la urgente necesidad de alcanzar un consenso para el diseño de una nueva hoja de ruta con las medidas a adoptar en los próximos años en este terreno.

Entre tanto, la no aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 dio lugar a la prórroga de la Ley 6/2018, por la que se aprobaban

*Revalorización de las pensiones del 0,9 por 100*

los del año anterior, de modo que las medidas presupuestarias y sociales de carácter más perentorio se aprobaron por la vía de urgencia. Así, el Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de Seguridad Social, contemplaba la intención del Gobierno de actualizar las pensiones al 0,9 por 100 desde el 1 de enero de 2020. Sin embargo, por la limitación de actuaciones del Gobierno en funciones, esta medida se pospuso hasta la formación de un nuevo Gobierno, una de cuyas primeras actuaciones fue la aprobación del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social. Se establece así nuevamente una revalorización de las pensiones y otras prestaciones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva y no contributiva, así como de Clases Pasivas del Estado, del 0,9 por 100 y se incluye la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, en caso de que la inflación en 2020 sea superior al incremento previsto del 0,9 por 100.



En febrero de 2020, se volvió a constituir la Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, con el fin de dar continuidad a los trabajos interrumpidos, mientras el Gobierno anunciaba su intención de llevar a cabo, en el marco del diálogo social y del Pacto de Toledo, una reforma enfocada en dos aspectos. En el corto plazo, traspasar una serie de gastos impropios del presupuesto de la Seguridad Social al presupuesto de la Administración central, asumiendo que el déficit a corto plazo de la Seguridad Social es más una cuestión contable y política que económica. En el medio y largo plazo, se plantea reordenar el sistema de incentivos para prolongar la vida laboral así como potenciar los sistemas de previsión social complementaria, impulsando sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva.

---

*Perspectivas de reforma*

La irrupción de la pandemia ya en el primer trimestre de 2020 truncó momentáneamente el impulso a la discusión y las reformas necesarias en el terreno de la adecuación, la modernización y la sostenibilidad de la Seguridad Social, dando paso a la adopción de medidas en su mayor parte coyunturales para responder a la excepcionalidad de la situación y la gravedad de sus consecuencias sociales. La mayoría se despliegan en el ámbito de la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social mediante la modificación de los requisitos de acceso a las figuras existentes o la creación de otras nuevas, como la prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, el nuevo subsidio para personas afiliadas al Subsistema de Hogar; el subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales y la ampliación de la acción protectora de la IT. Asimismo, otras medidas con impacto en la Seguridad Social procuran el apoyo al mantenimiento de la actividad económica y el empleo a través de la minoración, posibilidad de aplazamiento o exoneración de las obligaciones de las empresas y los trabajadores autónomos con la Seguridad Social, así como la introducción de nuevas bonificaciones, condicionadas en todo caso al mantenimiento del empleo.

Además, las enormes consecuencias sociales de la epidemia han acelerado la aprobación y puesta en funcionamiento del ingreso mínimo vital (IMV), comprometido en la Estrategia de lucha contra pobreza y la exclusión social aprobada en 2019. El nuevo mecanismo de garantía de ingresos de ámbito estatal aprobado por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo al que ya se ha hecho mención, se articula a través de un nuevo derecho subjetivo que toma forma en una nueva prestación no contributiva de Seguridad Social condicionada a la carencia de rentas. Desde la perspectiva de la Seguridad Social, se trata de la mayor ampliación de la vertiente no contributiva desde su creación en 1990.

Los problemas de sostenibilidad a los que se enfrenta la Seguridad Social, tanto por el reto demográfico derivado del envejecimiento de la población, como por las

---

*Situación del sistema de pensiones de la Seguridad Social*



consecuencias de la crisis de 2008 (con déficit recurrentes desde 2012, aunque atenuados en los últimos años gracias a la recuperación del empleo), se habrían visto acentuados con la irrupción de la pandemia por COVID-19 a comienzos de 2020.

En efecto, la paralización de la actividad económica como consecuencia del estado de alarma dio lugar a una importante caída de la afiliación, lo que unido a las diferentes medidas adoptadas en el ámbito de la Seguridad Social, relacionadas principalmente con una serie de exoneraciones, moratorias y aplazamientos del pago de cotizaciones sociales, para empresas y autónomos, bajo determinadas circunstancias, han supuesto una caída considerable de los ingresos no financieros del sistema.

Por su parte, el gasto se está viendo también afectado por medidas como la consideración de los periodos de aislamiento y contagio como situación asimilada a accidente de trabajo, a efectos de la prestación económica de incapacidad temporal y, fuera del ámbito del sistema, pero con impacto en los Fondos de la Seguridad Social, concretamente, en el SEPE, cabría señalar la extensión de la acción protectora de la prestación por cese de actividad a los autónomos o el derecho a la protección por desempleo durante los ERTEs y la creación de nuevas prestaciones vinculadas a la situación del estado de alarma, como la dirigida a las personas del Régimen de Hogar que hayan visto suspendido o terminado su contrato o la prestación extraordinaria por fin de contrato.

Sin embargo, la nómina de pensiones contributivas de la Seguridad Social del mes de mayo se redujo respecto al mes anterior, por primera vez en la serie, como consecuencia de la caída del número de altas de pensiones y el aumento de las bajas, debido, por un lado, al cierre de oficinas de la Seguridad Social y la situación de confinamiento asociados al estado de alarma, y, por otro, al aumento de la mortandad entre las personas de mayor edad. En cualquier caso, habrá que esperar a ver cómo evolucionan los datos para poder evaluar en qué medida la enfermedad ha podido afectar a la esperanza de vida de la población española y con ello, a las previsiones sobre la evolución del número de pensiones y, por tanto, del gasto no financiero del sistema.

Esta situación, excepcional y sin precedentes, tendrá un efecto considerable para el sistema de la Seguridad Social, al menos en el corto plazo, si bien es previsible que superada la emergencia sanitaria y una vez comience a reactivarse la economía y finalicen las medidas adoptadas de carácter transitorio, deberían empezar a recuperarse los ingresos y a moderarse el nivel de gastos. Pero hasta entonces, es necesario salvaguardar la ya de por sí difícil situación estructural que atraviesa el sistema, para lo cual la financiación extraordinaria requerida debería abordarse fundamentalmente mediante transferencias corrientes por parte del Estado, en lugar de préstamos. Cabe recordar que esta última fórmula ha sido recurrentemente utilizada desde el año 2017 para cubrir el déficit de la Seguridad Social.

En definitiva, si ya se estaba haciendo esperar demasiado el consenso en torno a las reformas necesarias para mantener la adecuación, la suficiencia y la sostenibilidad

de la Seguridad Social, la irrupción del COVID-19 y su enorme impacto en el sistema hacen que resulte ya ineludible alcanzarlo cuanto antes.

En 2019 el sistema de la Seguridad Social arrojó un saldo negativo del 1,3 por 100 del PIB, en un contexto de avance de los ingresos no financieros superior al del gasto, por tercer año consecutivo. La favorable evolución de los ingresos se debió fundamentalmente al dinamismo de la afiliación en alta laboral, la mejora de los salarios, el aumento de las bases máximas y mínimas de cotización, y la implementación de algunas medidas como la recuperación de la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, o la inclusión en el Régimen General de las personas que realicen determinadas prácticas formativas aunque no tengan carácter remunerado.

---

*Mejora ligeramente el déficit de la Seguridad Social en 2019 gracias al dinamismo de las cotizaciones*

Sin embargo, persisten una serie de reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo que suponen una minoración de ingresos para el sistema. En este sentido, de cara a la sostenibilidad del sistema sería razonable que el Estado asumiera aquellos gastos que no son propios del sistema y que actualmente soportan las cotizaciones sociales, como son, además de las medidas de fomento del empleo, los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, los gastos asociados a las prestaciones por maternidad y paternidad o los correspondientes a las subvenciones implícitas a regímenes especiales.

En lo que respecta a los gastos no financieros del sistema, su evolución en 2019 estuvo marcada por la revalorización de las pensiones en un 1,6 por 100 con carácter general y el 3 por 100 en el caso de las mínimas y no contributivas (en base al IPC previsto), además de por la evolución del colectivo de pensionistas, el efecto sustitución derivado de la diferencia entre la cuantía de las nuevas pensiones y las que causan baja, y la introducción de una serie de modificaciones en algunas prestaciones del sistema, como la mejora de la cuantía de las pensiones de viudedad para aquellas personas con 65 o más años de edad que cumplan ciertos requisitos de rentas, la extensión del permiso de paternidad a ocho semanas o la mejora de la asignación económica por hijo a cargo.

En 2019 el sistema contributivo daba cobertura a 8,8 millones de pensionistas, de los cuales, alrededor del 80 por 100 tenían más de 65 años y un 48,5 por 100 eran mujeres. Por su parte, el número de pensiones en vigor ascendía a 9,7 millones (tras incrementarse un 1,2 por 100 respecto al año anterior), diferencia respecto del número de pensionistas que se explica principalmente por el hecho de que alrededor de un 10 por 100 de los beneficiarios son pluripensionistas del Sistema.

---

*Cerca de 9 millones de pensionistas, con una pensión media de 990 euros mensuales*

La pensión media del sistema se situó 990,5 euros mensuales, y en 1.137,81 euros las de jubilación, aunque cabe recordar que la mitad de las pensiones no alcanza los 750 euros mensuales. En el caso de la jubilación, la edad real de acceso se situó en 64 años y 4 meses, dos meses más que el año anterior, aunque todavía por debajo de la edad ordinaria, situada en 2019 en 65 años y 8 meses, o 65 años para periodos cotizados superiores a 36 años y 9 meses.

Por su parte, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social (PNC) alcanzan en total a algo menos de medio millón de personas. Téngase en cuenta la importante ampliación de la acción protectora de este nivel que supone la aprobación de la nueva prestación no contributiva en que se articula el IMV que, según estimaciones del Gobierno, en este primer año alcanzaría a unos 800.000 hogares beneficiarios.

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años, que parecen confirmar los datos aún provisionales de 2019. La expansión de la previsión social complementaria entre la población es todavía muy mejorable.

---

*Continuó el estancamiento de la previsión social complementaria*

Según la última Encuesta Financiera de las Familias poco más de uno de cada cuatro hogares (26,8 por 100 del total) poseía a finales de 2017 algún plan de pensiones o seguro de vida de inversión o mixto, un porcentaje ligeramente superior al registrado a finales de 2014 (26,1 por 100). Esta penetración de la PSC es muy variable por estrato socioeconómico y la edad de las personas titulares, de modo que crece a medida que lo hace la renta y la riqueza de los hogares, por un lado, y la edad de la persona principal del hogar, por otro. La cantidad mediana acumulada en planes de pensiones por los hogares que poseen este tipo de activos se ha reducido en casi un 4 por 100 entre 2014 y 2017, con una importante variabilidad por tipos de hogar, pues mientras los más jóvenes han experimentado un descenso sustancial, la tenencia ha aumentado considerablemente en aquellos cuyo titular tenía entre 65 y 74 años.

Mientras, las instituciones comunitarias continúan auspiciando la PSC, habiéndose aprobado el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Su objetivo es proporcionar más opciones a las personas que deseen ahorrar para su jubilación y, al mismo tiempo, impulsar el mercado, a nivel comunitario, de las pensiones individuales.

Aunque aún es pronto para valorar el impacto de la crisis por COVID-19 en el desarrollo de la previsión social complementaria en España hay que tener en cuenta la posible influencia de la inestabilidad bursátil en la evolución de los activos de los fondos de pensiones. Asimismo, la pérdida de ingresos de muchos trabajadores y profesionales autónomos durante este tiempo puede restringir su capacidad de realizar aportaciones, al menos transitoriamente, así como aumentar la necesidad de recurrir

a los ahorros por esta vía. De hecho, a finales de marzo de 2020, en el ámbito de la respuesta a los nocivos efectos de la pandemia, por Real Decreto-ley 11/2020 se aprobó una ampliación de los supuestos en los que se pueden rescatar las aportaciones realizadas a planes de pensiones.

A la espera de nuevos compromisos en el marco del Pacto de Toledo y del diálogo social, la crisis económica y la incertidumbre alrededor de la pandemia podrían afectar al ya de por sí escaso desarrollo de la previsión social complementaria en España.

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

La protección por desempleo continuó desempeñando en 2019 un papel relevante como estabilizador automático de la economía, desplegando su capacidad de sustitución de las rentas del trabajo, con mayor intensidad en el último semestre del año y, de manera excepcional tras el impacto del COVID-19 desde mediados de marzo de 2020. Asimismo, mantuvo su protagonismo como una de las transferencias sociales con mayor eficacia redistributiva, persistiendo, no obstante, las limitaciones derivadas de una tasa de cobertura que todavía no ha recuperado los niveles anteriores a la crisis económica de 2008 y de un menor peso de las prestaciones contributivas en el conjunto del sistema, reto que afronta desde entonces.

En 2019 se alcanzaron los 1,9 millones de beneficiarios del sistema de protección por desempleo en promedio anual, lo que supuso un cambio de tendencia respecto a la disminución observada durante los años previos en el contexto de expansión de la economía. Así, en paralelo a la desaceleración del crecimiento económico y la moderación en la creación de empleo, en 2019 los beneficiarios de prestaciones por desempleo aumentaron un 3,1 por 100. La tendencia al alza se produjo en los dos niveles de protección. Los perceptores del nivel contributivo crecieron un 7,5 por 100, tras el repunte del 3,4 por 100 iniciado en 2018. Los beneficiarios del nivel asistencial aumentaron un 6,9 por 100, lo que supuso un cambio considerable respecto al descenso del 5,4 por 100 registrado en 2018. Como resultado, en 2019 no se avanzó en uno de los retos que afronta la protección por desempleo desde la anterior crisis económica, derivado del menor peso de las prestaciones contributivas en el conjunto del sistema, que en 2019 se situó en el 43 por 100, un punto porcentual por encima del mostrado en 2018.

---

*Aumentan los beneficiarios de prestaciones por desempleo tras varios años de descenso*

El impacto del COVID-19 en el nivel doméstico de la economía desde mediados de marzo de 2020, así como las medidas extraordinarias de mantenimiento del tejido productivo y de protección y garantía de renta de los trabajadores, se han reflejado en un aumento de beneficiarios de prestaciones por desempleo sin precedentes. A finales de abril de 2020 el sistema ya contaba con 4,6 millones de perceptores, frente a los 1,8 millones con los que contaba en la misma fecha de 2019.

En 2019 la tasa de cobertura del sistema continuó mostrando una tendencia positiva, logrando el mayor aumento de los últimos años y situándose por encima del 62 por 100, resultado del repunte de beneficiarios de prestaciones por desempleo frente a la tendencia todavía decreciente del paro registrado. Tras las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a las derivadas socioeconómicas del COVID-19, la tasa de cobertura se disparó en el mes de abril por encima del 100 por 100, reflejando el predominio de beneficiarios de la prestación contributiva por suspensión de contrato o reducción de jornada por el COVID-19 (2,3 millones), situaciones legales de desempleo que no implican demanda de empleo y, por tanto, no se contabilizan en el paro registrado.

Durante 2019 se registraron 6,7 millones de altas de beneficiarios en los niveles contributivo y asistencial del sistema de protección por desempleo, lo que significó un aumento del 7,3 por 100 respecto a 2018, en contraste con la evolución a la baja de años anteriores. El 64,1 por 100 fueron altas en protección contributiva y el 35,9 por 100 se produjeron en el nivel asistencial. Tras las medidas extraordinarias adoptadas desde mediados de marzo de 2020 con motivo del COVID-19, durante el mes de abril las altas de beneficiarios experimentaron un aumento de gran magnitud, especialmente las altas iniciales en el nivel contributivo, que superaron los 2,8 millones. La mayoría de ellas fueron altas iniciales por suspensión de la relación laboral derivada del COVID-19 (2,4 millones).

A finales de 2019 la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos continuaba mostrando un alcance limitado (en torno a 1.000 perceptores), observándose, no obstante, avances en su intensidad protectora. La obligatoriedad de la cobertura de esta contingencia introducida en 2019 hizo que el número de cotizantes aumentara hasta situarse en torno a los 2,8 millones en el cuarto trimestre, una cifra muy superior a la registrada en el mismo periodo de 2018.

---

*La protección por cese de actividad continuaba mostrando un alcance limitado en 2019*

A mediados de marzo de 2020, tras la declaración del estado de alarma, se estableció con carácter temporal una prestación extraordinaria por cese de actividad con unos requisitos de acceso más flexibles. Dada la envergadura del impacto del COVID-19 en la actividad económica y habiéndose facilitado la protección a través de dicha medida, a finales de mayo de 2020 más de 1,4 millones de autónomos tenían reconocida la prestación extraordinaria por cese de actividad, un 95 por 100 de los que la habían solicitado.

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

Después de un periodo de restricción presupuestaria que implicó una notable caída del gasto sanitario público en España, los últimos datos, correspondientes a 2018 revelan un incremento del 3,7 por 100 con respecto al año anterior, manteniendo una

tasa de variación creciente desde 2014. Sin embargo, en términos de porcentaje sobre el PIB el gasto sanitario público no ha logrado situarse en el valor medio de la Unión Europea, encontrándose España muy por debajo del registrado en algunos países como Francia o Alemania. Este menor esfuerzo se ha hecho evidente en partidas que, además de la atención hospitalaria, se han revelado determinantes en crisis como la iniciada en 2020. Así, la partida de salud pública, que cuenta con una exigua proporción del gasto sanitario total ha sufrido una continua rebaja de los recursos asignados en los últimos diez años. Del mismo modo, la atención primaria ha acusado también la pérdida relativa de peso en el conjunto del sistema. La crisis sanitaria ha puesto, así, sobre la mesa la necesidad de revisar en profundidad los mecanismos existentes para afrontar situaciones similares en el futuro, asumiendo la reorganización de las prioridades.

No obstante, en 2019 se aprobó un nuevo Marco Estratégico para la Atención primaria y comunitaria que debe dar respuesta a las necesidades de un nivel de atención que demanda mejoras desde hace años. Por otro lado, el Sistema Nacional de Salud (SNS) ha continuado afrontando el desafío de actualizar la batería de respuestas terapéuticas que resultan de la innovación en el ámbito sanitario, con la aprobación de los criterios de derivación y designación de centros en la terapia celular CART (el SNS contaba al finalizar ese año con dos CART industriales), respondiendo a los objetivos del Plan de abordaje de la terapia celular, en atención especializada.

El conocimiento a finales de 2019 de los primeros casos en China relacionados con el nuevo virus SARS-COV 2 supuso el origen de una situación inédita en la historia reciente de la salud pública en términos globales. En este contexto, España ha sido uno de los países europeos que con más dureza experimentó la llegada del nuevo virus. La aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma que, entre otras medidas, limita la libre circulación de las personas por razones de salud pública fue la primera de una abundante serie de normas para enfrentar los efectos sanitarios y sociales de la crisis provocada por la pandemia.

---

*COVID-19 una crisis  
sanitaria histórica de  
una dureza excepcional*

Poco más de dos meses después del inicio del brote, de acuerdo con los datos recogidos por el Centro de coordinación de alertas y emergencias sanitarias, hasta el 31 de mayo 237.000 personas han contraído el virus (confirmados mediante test). Sin embargo, la Encuesta seroepidemiológica de la infección por SARS-COV-2, con dos de sus tres oleadas ya ejecutadas, confirma la inmunidad del 5,2 por 100 de la población, lo que significa que casi 2,5 millones de personas habrían pasado la enfermedad, con o sin síntomas, en España. Las dificultades para acceder a test de forma masiva han impedido una contabilización efectiva de los casos desde el comienzo de la pandemia, además de complicar el recuento de víctimas mortales, con una clara subestimación, sobre todo en los inicios de la crisis. Este hecho se deduce de la discrepancia

entre los datos del Centro de coordinación (algo más de 27.000 hasta el 31 de mayo) y el exceso de mortalidad (en torno a 44.000 hasta el 1 de junio), haciendo necesario esperar para disponer de una imagen más precisa de la magnitud de la crisis y poder situar el caso de España en el contexto internacional.

En España el sistema sanitario ha podido mostrar algunas de sus fortalezas, pero también ha puesto de relieve importantes debilidades. Así, la falta de mecanismos para

---

*Extraordinaria presión sobre las estructuras del sistema*

abordar crisis de salud pública se ha hecho patente con la ausencia de desarrollo de la norma específica, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública, que prevé la creación de varios instrumentos de vigilancia epidemiológica y de coordinación con las comunidades au-

tónomas, que no se han llegado a crear casi diez años después de la aprobación de la norma. La configuración del SNS, compuesto por 17 servicios autonómicos de salud y distintos niveles de atención, hacía muy necesaria la coordinación frente a circunstancias como la actual, dando respuesta rápida y eficaz a situaciones de riesgo para la salud de la población, con herramientas como, entre otros, un registro de personal disponible. Sin embargo, ninguna de estas previsiones se ha materializado.

En lo que respecta a la atención sanitaria especializada, el problema de la accesibilidad efectiva al sistema de salud que suponen las listas de espera, incrementado durante 2019, se agudizará muy probablemente tras el impacto de la crisis sanitaria por COVID-19 por el retraso de las citas programadas durante estos meses y la consiguiente postergación de pruebas y tratamientos, que tendrán consecuencias en la organización de las consultas en los próximos tiempos. Otros indicadores del sistema muestran un panorama en el que el SNS cuenta con tasas inferiores a la media de la Unión Europea de algunos equipamientos, como camas de hospital en funcionamiento o camas de UCI, así como una menor dotación de personal enfermero, que han podido lastrar el abordaje de la abrupta crisis sanitaria. A este respecto, afrontar la extraordinaria presión de la crisis del COVID-19 sobre los recursos humanos del sistema ha implicado un importante impacto en las condiciones en que realizan su trabajo, con un coste muy elevado en la salud y en la incidencia de contagios entre estos colectivos, sobre todo en las comunidades autónomas más afectadas. Las bajas de profesionales enfermos y fallecidos, añadidas al ajustado volumen de recursos, han implicado un inusitado aumento de la carga de trabajo y de la intensidad horaria en los equipos, en algunas comunidades y centros hospitalarios muy por encima del límite de la capacidad de resistencia esperable de los centros y sus profesionales. Ello ha requerido la adopción de medidas orientadas al reclutamiento urgente de personal sanitario, lo que ha implicado la reincorporación transitoria de profesionales jubilados, la prórroga de los contratos de médicos residentes MIR, así como la agilización de las homologaciones de títulos de profesionales extranjeros residentes en España.



## 2.5. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La evaluación del SAAD sigue viéndose dificultada por las carencias del sistema de información estadística (SISAAD), que atañen a aspectos tan esenciales como sus recursos personales y materiales, intensidad de las prestaciones, gasto y financiación o los parámetros más básicos para la medición de la eficiencia, calidad o satisfacción de los usuarios. Parte de estas carencias se han puesto de manifiesto durante el transcurso de la epidemia, resultando hasta el momento infructuosa la tarea de intentar compilar información fiable y homogénea sobre su impacto en la población usuaria y entre las personas trabajadoras en el ámbito de los cuidados en los centros de día, las residencias y los propios domicilios de la población en situación de dependencia.

En 2019, 1,3 millones de personas se encontraban en situación de dependencia, lo que significa que un 3 por 100 de la población en España había solicitado ayuda al SAAD, habiendo sido baremada y reconocida la situación de merma pero, en la práctica, la atención del sistema alcanza a 1,1 millones de personas, lo que supone el 81 por 100 del total de personas valoradas como dependientes por el SAAD.

Después de varios años de descensos consecutivos, el volumen de la lista de espera se incrementó en un 8 por 100 (casi 20.000 personas más) en 2019, lo que significa que casi un 20 por 100 de la población en situación de dependencia reconocida no recibe atención. Además, como es previsible que 8 de cada 10 solicitantes en espera acaben obteniendo una valoración positiva, de los 159.000 que aguardan su dictamen, cabe estimar que 127.000 sean en realidad personas en situación de dependencia que no reciben ninguna atención y que ni siquiera son aún considerados como tales. Por tanto, si se suma este último número al de «dependientes» con grado y sin atención, se obtiene un saldo de 397.000 personas en situación de dependencia sin recibir ningún tipo de atención del sistema público.

Las características de la cobertura del sistema se manifiestan a través de las prestaciones asignadas y su distinta tipología. Desde sus comienzos, la asignación de prestaciones ha mostrado un predominio de las de índole económica, en contra del carácter excepcional que les atribuía la LAPAD, si bien desde 2016 cabe destacar el incremento de las prestaciones en especie, visible sobre todo en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, opciones predominantes en los casos de menor afectación.

El derecho de las personas en situación de dependencia a una atención de calidad de carácter integral se veía debilitado en nuestro país en 2019 por la ausencia de coordinación sociosanitaria; la insuficiencia de protocolos de coordinación y derivación entre ambos sistemas, así como su escasa flexibilidad, cuando existen.

---

*Situación del SAAD en 2019: listas de espera y predominio de las prestaciones económicas*



---

*Recuperación del convenio especial de la seguridad para cuidadores, principal medida de apoyo*

La aprobación del Real Decreto-ley 6/2019 supuso la recuperación del convenio especial en el sistema de la Seguridad Social de personas cuidadoras no profesionales y el abono por parte de la Administración General del Estado de estas cotizaciones a la Seguridad Social, que había sido suprimido por el Real Decreto-ley 20/2012. Desde la entrada en vigor de esta nueva medida la afiliación en alta de cuidadores no profesionales comenzó a aumentar a partir del mes de abril, pasando de 7.304 personas a finales de marzo de 2019 a 56.546 a finales de enero de 2020, cifras muy alejadas de los máximos alcanzados en 2011.

Pese a que la LAPAD prioriza el objetivo de la permanencia en el entorno, en coincidencia con las preferencias de la gran mayoría de la población, la atención residencial es una solución a menudo inevitable por las circunstancias personales de las personas dependientes, especialmente las de mayor edad, así como la insuficiencia de recursos vinculados a la atención a domicilio. Aunque ha ido reduciendo su peso relativo en el conjunto de las prestaciones concedidas, en paralelo a la entrada en el sistema de beneficiarios con dependencia moderada, esta prestación seguía teniendo un peso considerable dentro del conjunto de las prestaciones reconocidas por el SAAD (12 por 100), alcanzando a un total de 170.800 personas beneficiarias a 31 de diciembre de 2019. La dramática incidencia del virus SARS-COV-2 entre la población usuaria de centros para la tercera edad, especialmente en régimen residencial, ha marcado un punto de inflexión en el modelo español de atención a la dependencia. Todavía es pronto para valorar exactamente la magnitud y las causas del particular impacto de la pandemia en una de las vertientes del sistema español de protección social que, transcurridos apenas trece años desde su creación, se enfrentaba ya en el año anterior a la pandemia a numerosos desafíos para dar plena satisfacción al derecho subjetivo a este tipo de atención.

Durante los primeros meses de 2020 se adoptaron distintas medidas con carácter de urgencia para hacer frente al impacto de la epidemia en el sistema, entre las que cabe destacar el cierre de comedores, centros de día, centros ocupacionales y otros servicios similares ante la especial afectación de algunos de ellos ya desde los comienzos de la propagación del virus, así como la aprobación de medidas de refuerzo de la atención, en especial ante la grave situación de falta de personal provocada por los contagios.

Buena parte de las actividades del primer nivel de atención de los Servicios Sociales hasta ahora venían protagonizadas por la gestión de las rentas mínimas de las comunidades autónomas. El volumen de perceptores de Rentas Mínimas de Inserción había ido descendiendo en los últimos años, contándose 679.000 hogares y un gasto ejecutado de 1.519 millones en 2018. La recién creada prestación

---

*Nuevos retos para los Servicios Sociales*

de ingreso mínimo vital (IMV) se articula sobre la base de la complementariedad con las RMI de las comunidades autónomas y con otras prestaciones hasta alcanzar el límite de la renta garantizada, lo que necesariamente implicará una nueva dinámica de colaboración entre la Seguridad Social y las estructuras de Servicios Sociales de las comunidades autónomas.

Los efectos más inmediatos del COVID-19 en el ámbito de los servicios sociales no se han trasladado todavía a las estadísticas oficiales, si bien las ONG confirman que los más afectados han sido los hogares que ya con anterioridad se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social. Según la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), en comparación con la atención prestada en lo más álgido de la anterior crisis (en torno a 1,7 millones de personas atendidas), la demanda de alimentos ha aumentado un 30 por 100 en los primeros meses de la crisis sanitaria. El confinamiento ha agravado, además, no solo los problemas económicos de las familias sino también otros que entran en el ámbito de actuación de los Servicios Sociales, como los conflictos familiares, la violencia de género o el acoso, así como la situación de las personas solicitantes de protección internacional.

Prevenir la propagación, salvar vidas y, al mismo tiempo, evitar el surgimiento de situaciones de pobreza estructural que implicarían costes irreparables para la sociedad, son los fundamentales retos a los que la protección social y las políticas sociales están llamadas necesariamente a contribuir en el nuevo escenario. Garantizar la resiliencia del sistema de bienestar y su propia sostenibilidad económica son también imperativos de supervivencia del Estado social, tal y como se conocía hasta ahora, que requerirán capacidad de innovación y consensos con altura de miras a todos los niveles.