

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Introducción

En marzo de 2020, la pandemia irrumpió en la vida de la población en España, precipitando cambios sociales cuya trascendencia requerirá años para ser comprendida y calibrada en su totalidad. La arremetida del coronavirus contra pilares básicos del bienestar individual y colectivo, como la salud, el trabajo y la cohesión social, se encuentra en el trasfondo de los cambios en la economía, el empleo y las relaciones laborales que se han tratado en los apartados anteriores. Este capítulo aborda las distintas dimensiones de las políticas del bienestar, la protección social y la inclusión social, con especial atención a la situación desencadenada por la crisis sanitaria y la interrupción de la actividad económica, sus consecuencias a lo largo del año, así como las medidas desplegadas para mitigar sus repercusiones sociales en 2020 y primer trimestre de 2021.

Tras varios años de postergación de respuestas a los retos más importantes para las políticas del bienestar y la protección social, debido a las circunstancias políticas, el año 2020 se había iniciado con nuevo Gobierno y compromisos de renovación en ámbitos claves para la cohesión social como las políticas educativas, la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones, el problema del acceso a la vivienda, la igualdad y la inclusión social o el modelo de sostenibilidad ambiental. La rápida propagación de la enfermedad por COVID-19 a la altura del mes de marzo dio momentáneamente al traste con los planes de la agenda de Gobierno, que hubo de concentrarse en la respuesta de emergencia para tratar de evitar que el riesgo de que la pandemia sanitaria se transformara en pandemia social. Ello dio lugar a una larga serie de normas adoptadas por el procedimiento de urgencia, que hubieron de ser prorrogadas en buena parte de los casos, dada la continuidad de la pandemia tras el paréntesis veraniego, la llegada de nuevas oleadas de contagios y una nueva declaración de estado de alarma de octubre a mayo, aunque con condiciones más laxas y moduladas territorialmente en función de la situación.

La respuesta a la pandemia social desde el terreno de las políticas de bienestar, protección social e inclusión social fue contundente desde un primer momento y, junto a las medidas ya expuestas en los capítulos I y II de apoyo al mantenimiento del tejido productivo y el empleo, durante todo 2020 se aprobaron numerosas iniciativas urgentes, especialmente durante el primer estado de alarma, dirigidas a preservar en

lo posible las condiciones de vida y el bienestar de los hogares. Se organizó asimismo la continuidad del aprendizaje en las instituciones educativas, se articularon nuevos mecanismos para favorecer el mantenimiento en la vivienda habitual, como las moratorias o la prohibición de los desahucios; se aprobaron medidas de protección de los consumidores y usuarios, especialmente de los más vulnerables, tanto durante el «gran confinamiento» que coincidió con el primer estado de alarma como, posteriormente, durante el breve periodo de la denominada «nueva normalidad» antes de la llegada de la segunda ola y el segundo estado de alarma.

No obstante, sobre todo en la segunda mitad del año, también lograron prosperar algunas iniciativas largamente esperadas, como la renovación del Pacto de Toledo sobre pensiones, que abre las puertas a nuevas reformas en el terreno de la modernización, adecuación y sostenibilidad de las pensiones sobre la base del diálogo social. Y ya entrado el año 2021, se ha ido avanzando en la tramitación de iniciativas normativas proyectadas con anterioridad, como la ley de cambio climático.

Los efectos sociales de la pandemia han comprometido el bienestar material y las condiciones de vida de la población en España pues, como comienza abordando el primer apartado de este capítulo, el embate se produjo cuando todavía un elevado volumen de familias no había logrado recuperarse desde la crisis de 2008 y la desigualdad de ingresos era de las más elevadas de la Unión Europea, al igual que el riesgo de pobreza y exclusión social, especialmente preocupante en el caso de la infancia y la juventud. El traslado de la crisis económica a la esfera social fue inmediato y generalizado, aunque su impacto fue mucho mayor entre la población ya aquejada de mayor vulnerabilidad económica y social: un tercio de las personas con ingresos bajos pasó a no tener ninguno y en la fase de confinamiento domiciliario se alcanzó un máximo de casi 700.000 hogares sin ingresos. A diferencia de la anterior crisis, ha sido fundamental el papel de las transferencias públicas para atenuar la dureza de la situación gracias al impresionante despliegue de medidas aprobadas para acompañar las medidas de salud pública dirigidas a impedir la propagación del virus y paliar, al mismo tiempo, el efecto de la pérdida de ingresos por la paralización o reducción de la actividad económica en el ámbito de la Seguridad Social, la protección por desempleo y otros ámbitos neurálgicos en la vida de las personas, como la educación, la vivienda, o los derechos de los consumidores y usuarios.

Si bien pasado un año y ya en pleno proceso de vacunación, la vista está puesta en las halagüeñas perspectivas que brindan los fondos para la recuperación económica, resultaría reduccionista constreñir el impacto de este revés histórico a la dimensión material o monetaria de las pérdidas que supuso. Pues no hay que olvidar que, cuando los avances de la ciencia y la esperanza de vida se daban por sentados, como principal golpe de la pandemia la enfermedad infecciosa COVID-19 se cobró en pocos meses la vida de decenas de miles de personas, especialmente de avanzada edad; muchas perdieron a sus familiares o seres queridos en circunstancias angustiosas y aún más

enfermaron, sometiendo al sistema sanitario y al de atención a la dependencia (pues las residencias se vieron especialmente afectadas por los contagios) y sus profesionales, todavía convalecientes en recursos de la anterior crisis, a una presión más allá de lo humanamente exigible y alterando su normal funcionamiento.

Además de la dura experiencia del confinamiento domiciliario del 14 de marzo al 21 de junio (en sus condiciones, uno de los más estrictos de la Unión Europea), los centros escolares cerraron hasta final de curso y el impacto en la educación fue radical, pues forzó una transición a la educación a distancia y la digitalización para la que la mayoría de los centros y la comunidad educativa no estaban preparadas, lo que dejará secuelas en el aprendizaje y en la equidad del sistema, pues los estudiantes de entornos más desfavorecidos experimentaron más la falta de apoyos (brecha educativa). En el año más difícil y complejo para el sistema educativo, además del torrente de medidas de adaptación a la pandemia, se ha aprobado una nueva reforma educativa, la LOMLOE, una vez más sin el necesario consenso.

Por otro lado, la confluencia de la crisis sanitaria con la climática ha revelado la vulnerabilidad de las ciudades y los entornos rurales ante amenazas globales de este tipo, mientras el periodo de confinamiento domiciliario evidenció la importancia de la calidad del entorno de vida en su conjunto, desde la calidad del aire que respiramos (que mejoró extraordinariamente en esa fase) a las características de las viviendas (donde las diferencias sociales marcaron la dureza de la experiencia), la cercanía de zonas verdes o la accesibilidad de los servicios. Se trata de aspectos que conectan con la necesidad de impulsar los proyectos relacionados con la agenda urbana sostenible. Al mismo tiempo, la pandemia está provocando cambios y, al margen de las medidas coyunturales puestas en marcha para facilitar el acceso a la vivienda o evitar su pérdida, emerge la necesidad de políticas de vivienda y urbanismo de carácter estructural con una orientación social y sostenible que den satisfacción al derecho constitucional a una vivienda digna.

En conjunto, la pandemia ha sacado a la luz o agudizado importantes desigualdades que comprometen la cohesión social y requieren continuar los esfuerzos para hacer realidad la Agenda 2030, como la referida brecha educativa; la brecha digital, en plena eclosión de la digitalización de los servicios y la Administración; la brecha de género o la brecha de origen que se abordan en distintos apartados de este capítulo.

También en diferentes ámbitos de las políticas del bienestar, como la de la salud pública o la educativa se han evidenciado en este año las importantes dificultades en el terreno de la gobernanza de una crisis que trasciende las fronteras administrativas y requiere agilidad, transparencia y claridad en las respuestas, por lo que la mejora de los mecanismos de coordinación, comunicación, cooperación y evaluación emerge recurrentemente a lo largo del análisis.

En el ámbito de la protección social se adoptaron medidas para procurar el mantenimiento de las rentas o mecanismos sustitutivos de estas últimas, extendiendo la

acción protectora de instrumentos ya existentes, así como aprobando prestaciones, ayudas y subsidios extraordinarios, en buena medida objeto de acuerdo en el ámbito del diálogo social, como se ha visto en el capítulo II, especialmente dirigidos a amortiguar el impacto de la crisis sobre los colectivos más vulnerables mientras se prolongue la situación de pandemia, lo que ha dado lugar a sucesivas prórrogas. El sistema de protección por desempleo ha sido el pilar fundamental en que se ha apoyado el desarrollo de las principales medidas, destacando el protagonismo de los ERTE y la prestación extraordinaria por cese de actividad. Entre las iniciativas desplegadas desde la Seguridad Social, destaca asimismo el papel desempeñado por la incapacidad temporal tras las modificaciones de esta figura adaptadas a las distintas situaciones vinculadas al COVID-19 (cuarentena, trabajadores sanitarios y sociosanitarios). Pero no todas las medidas son de naturaleza meramente coyuntural, sobresaliendo en el ámbito de la Seguridad Social la creación del ingreso mínimo vital (IMV), nueva prestación no contributiva dirigida a erradicar las situaciones de pobreza severa, cuya creación ya estaba prevista, si bien se vio acelerada con la crisis sanitaria. Se trata de un avance considerable en el esquema protector, con importantes retos abiertos, como el de mejorar su cobertura, su complementariedad con las rentas mínimas, la coordinación con las políticas activas y los incentivos al empleo.

Entretanto, no hay que olvidar que el impacto del COVID-19 viene a sumarse a importantes desafíos preexistentes para la protección social, entre los que sobresalen el avance del envejecimiento demográfico, las transformaciones en el mundo del trabajo, la digitalización o la persistente desigualdad económica.

Además del test de estrés que ha supuesto para el sistema de protección social, la pandemia ha puesto también a prueba otros pilares de la cohesión social como la solidaridad de la sociedad civil, que ha mostrado su vigor especialmente a través de la intensificación de las acciones desarrolladas por el tercer sector de acción social como complemento de las implementadas por los Servicios Sociales, una dimensión de las políticas públicas necesitada de refuerzos, centrada en la tramitación de la RMI que, tras la aprobación del IMV, plantea el reto de su complementariedad. El apartado hace hincapié en la especial vulnerabilidad frente a las repercusiones sociales de la pandemia de la infancia y la juventud; las personas de origen migrante, especialmente las solicitantes de asilo y refugio, así como las personas con discapacidad. El capítulo se cierra con una consideración sobre el impacto de género de la pandemia, su reflejo en las tendencias en materia de corresponsabilidad y una reflexión final sobre la necesidad de repensar el sistema de cuidados en nuestro país, pues la dramática experiencia de la pandemia entre la población de más edad hasta la llegada de las vacunas ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de los individuos y la sociedad en su conjunto en el contexto del envejecimiento demográfico.

1. Condiciones de vida y políticas de bienestar

1.1. CONDICIONES DE VIDA Y SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES

La irrupción de la pandemia supone un nuevo gran reto para la situación económica de los hogares y las condiciones de vida de la población. Cuando apenas había transcurrido una década de la crisis financiera, España ha de hacer frente a una crisis sanitaria con un impacto en la actividad económica mundial sin precedentes en la historia reciente, y cuyas consecuencias en la cohesión social se estiman de gran calado.

Como se ha visto en los capítulos I y II de esta Memoria, la pandemia ha tenido un enorme impacto tanto en la economía como en el mercado de trabajo español. De entre los países desarrollados, la economía española está siendo una de las más afectadas debido, en buena medida, al mayor peso en su estructura productiva de los sectores que, por su mayor dependencia de la presencialidad, la movilidad y el contacto interpersonal, se están viendo más afectados por las medidas de confinamiento y distanciamiento social. Y es en esos sectores (turismo, hostelería o restauración) donde el impacto en el empleo es mayor, en los que se concentra la población con menor nivel socioeconómico.

El riesgo de exposición al virus es además mayor entre la población con menores recursos económicos, debido a los tipos de empleos que suelen ocupar (con escasas posibilidades de teletrabajar), a su mayor necesidad de hacer uso del transporte público para acudir al mismo, así como a las condiciones de hacinamiento de las viviendas en las que habitan muchos de ellos¹. Es precisamente este grupo poblacional el que, a su vez, tiene peores condiciones previas de salud, lo que le hace más vulnerable al virus y a las secuelas que le pueda dejar para su calidad de vida futura, especialmente cuando se trata de población con enfermedades crónicas o de edad avanzada. Y no solo por su mayor riesgo de contraer la enfermedad, sino por el conjunto de condicionantes para la salud física y mental que lleva asociada la pandemia, derivados de las medidas de confinamiento y distanciamiento social y, de las condiciones de estrés ocasionadas por las dificultades económicas sobrevenidas.

Están por ver las repercusiones en el medio y largo plazo de estas vulnerabilidades laborales y de salud en las condiciones de vida de la población, más aún teniendo en cuenta factores adicionales en un contexto de creciente digitalización, como el impacto de la pandemia en la brecha digital y en las consecuencias que conllevará el afianzamiento de las nuevas tecnologías para la población con menores niveles de acceso y conocimiento de las mismas. También habrá que analizar el impacto del cierre de

1 El hacinamiento afecta en torno a un 5-8 por 100 de la población española, según la fuente y la metodología utilizada para medirlo, pero sobre todo es un problema al que se enfrentan las personas en situación de pobreza. En 2017 afectaba a casi la cuarta parte de quienes tienen rentas más bajas (frente a solo el 2 por 100 de quienes obtienen ingresos elevados). Para más detalle, véase Observatorio Social de la Caixa, *Necesidades sociales en España. Vivienda*, Informe núm. 3, julio 2019.

los centros educativos o la educación *online* durante la pandemia en la formación (o abandono de la misma), especialmente del alumnado de familias con bajos recursos, y las secuelas que pueda dejar en el largo plazo para la igualdad de oportunidades.

Los efectos sociales a corto plazo, sin embargo, son evidentes: descenso generalizado de los niveles de empleo y de las rentas de muchos hogares, especialmente de los más vulnerables, como refleja el incremento de aquellos que no perciben ningún tipo de ingreso y el notable aumento de la demanda de ayuda a las organizaciones no gubernamentales para atender las necesidades más básicas. Si bien el paquete de medidas desplegadas para contener el impacto social de la crisis ha tenido un efecto positivo, las dificultades administrativas y de gestión de las destinadas a la población más vulnerable han mermado su eficacia y nivel de cobertura en un contexto de extrema emergencia social. El desigual impacto económico y laboral de la pandemia en la población augura, pues, un nuevo repunte de la pobreza y la desigualdad social que puede amplificar las vulnerabilidades ya existentes, cuando todavía estas se mantenían en niveles elevados.

No en vano, aunque la mejora continuada de la economía y el empleo en los años previos a la pandemia había tenido su reflejo en algunos indicadores de la situación

*Ya existían importantes
retos sociales antes
de la pandemia*

social, como el aumento de la renta media de los hogares y la reducción, aunque tímida, de los niveles de pobreza y desigualdad, la situación social seguía alejada de la que tenía España con anterioridad a la crisis financiera. Seguían subsistiendo problemas importantes pendientes de resolver y que constataban que la recuperación social en los últimos años de crecimiento económico no había sido suficiente.

Al respecto, la Comisión Europea, en el Informe de España 2020² hacía constar la necesidad de mejora de la situación social, retrasada en relación a la media comunitaria en buena parte de los indicadores del Pilar social (cuadro III-I). La reducción de las tasas de desempleo total y del desempleo de larga duración durante el periodo de crecimiento económico había sido insuficiente, situando a España muy por encima del promedio de la UE-27. La Comisión también mostraba su preocupación por la segmentación del mercado de trabajo, caracterizado por un alto nivel de empleo temporal y a tiempo parcial (no deseado), lo que había contribuido a un menor crecimiento de las rentas procedentes del trabajo y a un volumen elevado de trabajadores pobres. Especialmente preocupantes eran los indicadores educativos y de acceso al mercado de trabajo, con niveles de abandono escolar temprano, y de NEET³ especialmente altos respecto a la media comunitaria. Y todo ello, con una capacidad protectora limitada de las prestaciones sociales.

² Comisión Europea, *Informe de España*, SWD (2020) 508 final, 26/2/2020.

³ NEET, de sus siglas en inglés: Neither in Employment nor Education and Training.

CUADRO III-1. PILAR SOCIAL EUROPEO: SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LA UE-27

Ámbitos del Pilar Social	Indicadores	España	UE-27	Valoración de España respecto promedio de la UE-27
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	Abandono prematuro de la educación y la formación (% población entre 18 y 24 años)	17,3	10,2	Situación crítica
	Brecha de género en materia de empleo	11,9	11,7	En el promedio
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	5,9	4,9	Insuficiente pero mejorando
	Riesgo de pobreza y exclusión (en %)	25,3	20,9	Debe vigilarse
	Ni en formación ni trabajando (Neets) (% población entre 15 y 24 años)	12,1	10,1	Debe vigilarse
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo dignas	Tasa de empleo (% población entre 20 y 64 años)	68	73,1	Situación crítica
	Tasa de desempleo (% población entre 15 y 74 años)	14,1	6,7	Debe vigilarse
	Tasa de desempleo de larga duración (% población entre 15 y 74 años)	5,3	2,8	Insuficiente pero mejorando
	Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares per cápita (Index = 2008)	97,1	107,27	Debe vigilarse
	Trabajadores en riesgo de pobreza (%)	12,7	9,0	Debe vigilarse
Protección e inclusión social	Impacto de las transferencias sociales (excepto pensiones) en la reducción de la pobreza (AROPE)	23,05	32,8	Situación crítica
	Población 0-3 años escolarizada (%)	57,4	35,3	Por encima del promedio
	Necesidades de asistencia médica no cubiertas declaradas (%)	0,2	1,7	Por encima del promedio
	Nivel de competencias digitales de la población (% 16-74 años)	57	56	En el promedio

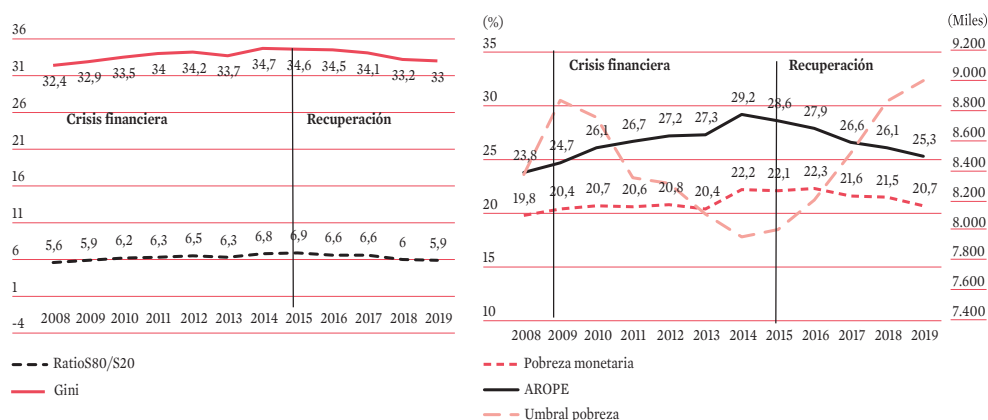
Fuente: Comisión Europea, *Informe de España, SWD (2020) 508 final*, 26/2/2020.

España, pues, adolecía de problemas estructurales en el mercado de trabajo, lo que tenía un impacto directo en la principal fuente de las rentas de los hogares. Existían dificultades de acceso al empleo y grandes desigualdades una vez en él, tanto en las remuneraciones como en la estabilidad, debido a la segmentación laboral. Al mismo tiempo, las desigualdades no eran suficientemente compensadas ni por el sistema educativo ni por la protección social, con un nivel de gasto y eficacia inferior a la media europea. La elevada desigualdad y riesgo de pobreza resultante de esta ecuación requiere actuar de manera conjunta tanto desde las políticas redistributivas, aumentando el gasto social y su eficacia, como de las políticas predistributivas, mejorando la calidad y la equidad de la educación, y reduciendo las desigualdades procedentes del mercado laboral.

Las desigualdades en la renta disponible, de hecho, aunque mostraban una tendencia descendente, seguían estando entre las más elevadas de la Unión Europea (gráfico III-2). Los datos más recientes procedentes de la Encuesta de

Los niveles de pobreza, exclusión social y desigualdad se mantenían elevados

GRÁFICO III-1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y EL RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA, 2008-2019
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Notas:

Pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).

AROPE: personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones: 1. Pobreza monetaria; 2. Hogares con muy baja intensidad de trabajo y 3. Privación material severa.

Ratio 80/20: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 más rico de la población con la del 20 por 100 más pobre.

Coefficiente de Gini: una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, o 0 y 100 según la escala utilizada donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso.

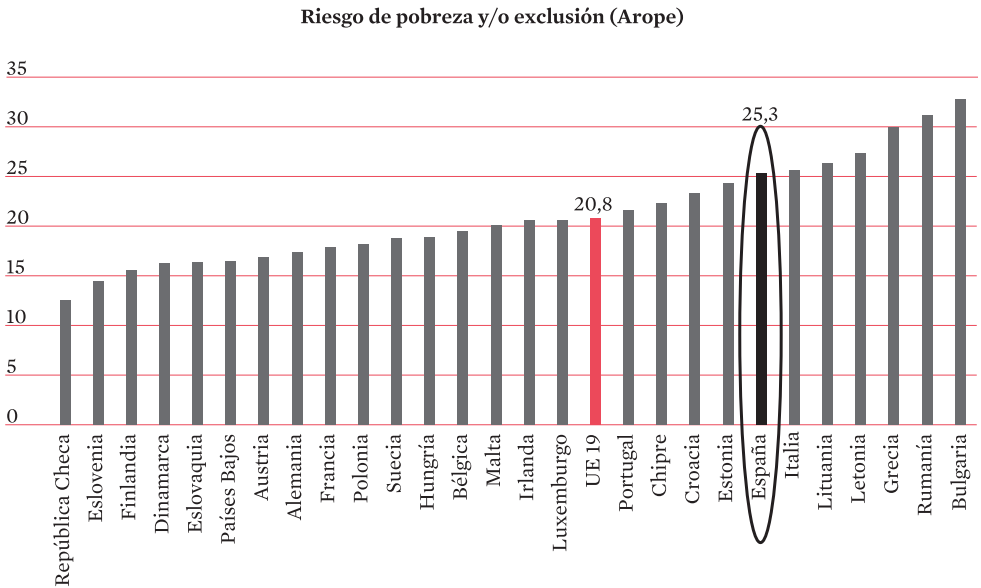
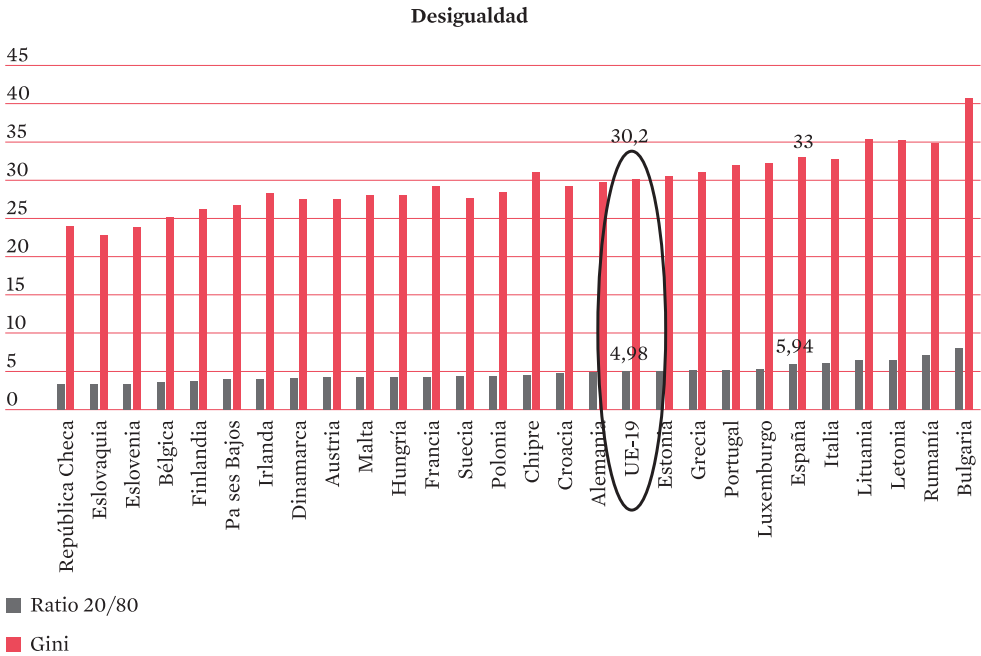
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Condiciones de Vida de 2019 publicada en 2020 (ECV 2019 en adelante)⁴ muestran que la renta del 20 por 100 de los hogares con mayores ingresos en España era 5,9 veces superior a la del 20 por 100 de los más pobres. Se situaba lejos del pico alcanzado en 2016 (6,9 veces superior), pero seguía por encima de los niveles de desigualdad anteriores a la crisis financiera de 2008. Un descenso gradual positivo desde que diera comienzo la recuperación económica, si bien, lento e insuficiente. Como también el registrado en otro de los indicadores de desigualdad por excelencia, el Coeficiente de Gini, que en la ECV 2019 se sitúa en el 33,0, es decir, 1,7 décimas por debajo de su nivel máximo en la crisis, pero 0,6 décimas superior al existente en el periodo precrisis (ECV 2008) (gráfico III-1).

De igual manera, el riesgo de vulnerabilidad social seguía siendo elevado, como mostraba que el 25,3 por 100 de la población se encontrara en riesgo de pobreza y exclusión, según el indicador AROPE, situándose nuevamente entre los niveles más altos de la Unión Europea (gráfico III-2). Igualmente preocupantes eran el aún elevado porcentaje de población en situación de pobreza monetaria, 21,5 por 100, y de aquella muy próximo al umbral de pobreza (28 por 100 en el nivel de vulnerabilidad relativa de renta). Los niveles más severos de pobreza monetaria habían descendido en los últimos años,

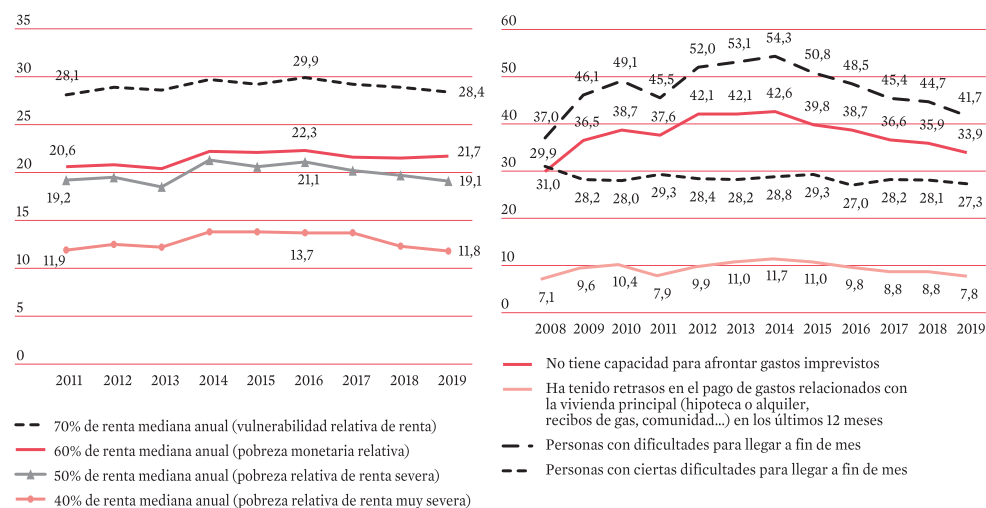
4 Conviene recordar que la ECV se publica un año después de su realización y que en esta los datos de la renta se refieren a un año anterior. De manera que la ECV 2019 se realizó en 2019 a partir de los datos de rentas de los hogares y las personas del año 2018, y fue publicada a mediados de 2020.

GRÁFICO III-2. DESIGUALDAD Y RIESGO DE POBREZA Y/O EXCLUSIÓN EN LA UE, 2019
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Fuente: Eurostat, *Income and living conditions survey*.

GRÁFICO III-3. TASAS DE POBREZA Y VULNERABILIDAD ECONÓMICA



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

pero también se situaban en niveles elevados. Esa vulnerabilidad de rentas se manifestaba en que un 42 por 100 de personas manifestara tener dificultades para llegar a fin de mes, y un 34 por 100 tener dificultades para hacer frente a gastos imprevistos (gráfico III-3).

El riesgo de pobreza y exclusión social se ha concentrado en grupos poblacionales determinados, destacando la población extranjera, en especial la extracomunitaria

Mayor incidencia entre personas en desempleo, origen extranjero, hogares monoparentales e infancia

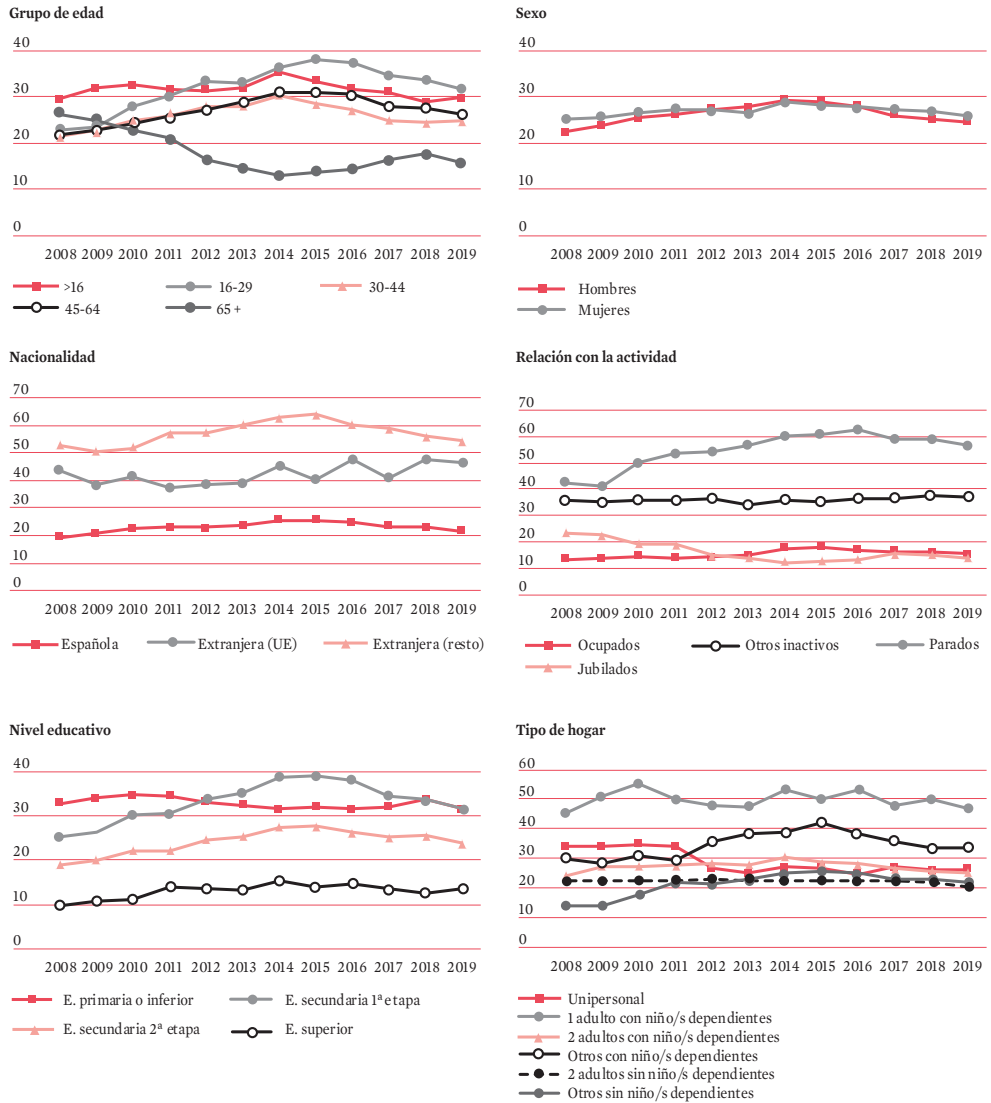
(54,2 por 100), las personas en situación de desempleo (57 por 100), así como los hogares monoparentales con hijos a cargo (47 por 100). Por edades, el riesgo de pobreza disminuye a medida que aumenta la edad, alcanzando su nivel más elevado entre la población menor y joven (en torno al 30 por 100), poniendo de relieve uno de los principales problemas sociales en España, como es la vulnerabilidad de la infancia y la juventud. El riesgo de pobreza y exclusión entre la población infantil, además, mostró una subida en 2019, en contraposición a la tendencia descendente registrada en el resto de grupos poblacionales en los últimos años⁵.

También la población con menores niveles de estudios se ve más afectada por la vulnerabilidad social, dadas sus mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo y a empleos estables y de calidad (gráfico III-4).

⁵ La ECV 2019 (cuyos datos de rentas se refieren al año anterior a su realización) no muestra aún el efecto que haya podido tener en la situación monetaria de los hogares el aumento de las ayudas por hijo a cargo aprobadas por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad en la jornada de trabajo.

GRÁFICO III-4. PERFILES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN ESPAÑA, 2008-2019

(% de población en riesgo de pobreza y exclusión. Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

La irrupción de la pandemia en marzo de 2020 vino, pues, a poner freno a un periodo de progresivo descenso de las vulnerabilidades sociales cuando estas se encontraban aún en niveles elevados y a la cabeza de los países con mayor renta de la Unión Europea. El impacto social de esta crisis a partir de la principal fuente de datos para el estudio de

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

la renta y su distribución (ECV), sin embargo, no podrá analizarse hasta mediados de 2022, fecha en la que está prevista su publicación con datos de las rentas de 2020. Con todo, existen aproximaciones a partir de fuentes alternativas que evidencian un efecto notable en las rentas de los hogares y los trabajadores, aunque desigual y mitigado por las políticas de sostenimiento de rentas adoptadas, entre las que destacan los ERTE y las relativas a la ampliación de la protección por desempleo⁶.

Según el Banco de España, las rentas brutas de los hogares se vieron muy afectadas por la crisis, especialmente durante el segundo trimestre de 2020, cuando se produjo el confinamiento más estricto, registrándose una reducción de un 8,8 por 100 en términos interanuales. Ello supuso, a su vez, un aumento de la presión financiera soportada por los hogares⁷ puesto que, aunque su deuda no creció durante la crisis, el descenso de las rentas suponía una merma de su capacidad de pago⁸. Con todo, las medidas adoptadas sobre las moratorias de los préstamos para los hogares más vulnerables contribuyeron, según este organismo, a mitigar su carga financiera, si bien, dado su carácter temporal, podría producirse un impacto en los colectivos más vulnerables una vez que finalicen.

El Monitor de la desigualdad (MD, en adelante)⁹, por su parte, ofrece un conjunto de indicadores a partir de los cuales tener una radiografía bastante aproximada del

Durante el confinamiento, un tercio de las personas con ingresos bajos pasó a no tener ninguno

impacto de la pandemia en los ingresos salariales de los trabajadores y en la distribución de los salarios en general. El primer rasgo a destacar es que entre los meses de febrero y abril, y sin contar con las transferencias procedentes del sector público, el porcentaje de personas sin ingresos aumentó en 15 puntos porcentuales, debido en buena medida a que un tercio de las personas con ingresos bajos pasó a no tener ninguno. Un tercio de las personas con ingresos medios pasó a tener una merma de sus ingresos: el 13 por 100 pasó a tener ingresos bajos y un 20

6 Para más detalle sobre las mismas, véase capítulo II y apartado 2 de este capítulo.

7 La ratio de deuda sobre renta bruta disponible se incrementó casi 2 puntos porcentuales en el primer semestre de 2020, alcanzando el 95 por 100. De hecho, el endeudamiento agregado de los hogares disminuyó a lo largo del año como consecuencia de la caída de las nuevas operaciones de crédito, siendo más acusada en el crédito para consumo, como resultado del retroceso tanto de la demanda como de la oferta. Banco de España, *Informe de estabilidad financiera*, otoño 2020.

8 El ahorro de los hogares aumentó, si bien, no se dispone de información actualizada de la distribución de este ahorro dentro del sector de hogares por lo que es difícil valorar hasta qué punto está mitigando la mayor presión financiera de los mismos. Banco de España, *op. cit.*

9 El monitor de desigualdad está elaborado a partir de los datos internos de CaixaBank (nóminas anonimizadas) por un equipo de investigadores de la Pompeu Fabra, el Institute of Political Economy and Governance (IPEG) y CaixaBank Research empleando técnicas de *big data* para gestionar un gran volumen de nóminas (3 millones al mes). En todo caso, hay que señalar que se centra únicamente en la población asalariada por cuenta ajena (hasta los 65 años) y no tiene en cuenta la composición de los hogares. Para un análisis sobre los principales resultados del monitor de la desigualdad, véase: <http://www.caixabankresearch.com>. Para un análisis metodológico, véase: GSE, *Real Inequality and the Welfare State in Motion: Evidence from COVID-19 in Spain*, Barcelona GSE Working Paper Series, núm. 1202, septiembre 2020.

por 100 a no tener ingreso alguno. A medida que se fueron relajando las medidas de confinamiento y la economía recobró la actividad, los ingresos se fueron recuperando, como muestra el descenso del porcentaje de personas sin ingresos y también, aunque de manera más acusada, el porcentaje de población asalariada con rentas más altas.

El papel de las transferencias públicas ha sido fundamental, tal y como se desprende de los datos aportados por el MD, sobre todo entre la población que había perdido su empleo y que, gracias a las prestaciones por desempleo o por las procedentes de los ERTE, lograron mantener algún tipo de ingreso. Concretamente, en marzo las transferencias sociales lograron rebajar el porcentaje de población sin ingresos del 19 por 100 al 7 por 100, y en abril del 31,1 por 100 al 10,4 por 100 (gráfico III-5). De manera que, en los meses más duros del confinamiento, las prestaciones sociales lograron dar cobertura a cerca de la mitad de las personas que dejaron de tener ingresos del trabajo. Dicha cobertura fue más elevada entre las personas que perdieron el empleo y que tenían ingresos medios (cobertura del 66 por 100) que entre aquellos con ingresos bajos (27 por 100)¹⁰.

Confinamiento y prestaciones sociales: llegaron a casi la mitad de quienes perdieron ingresos salariales

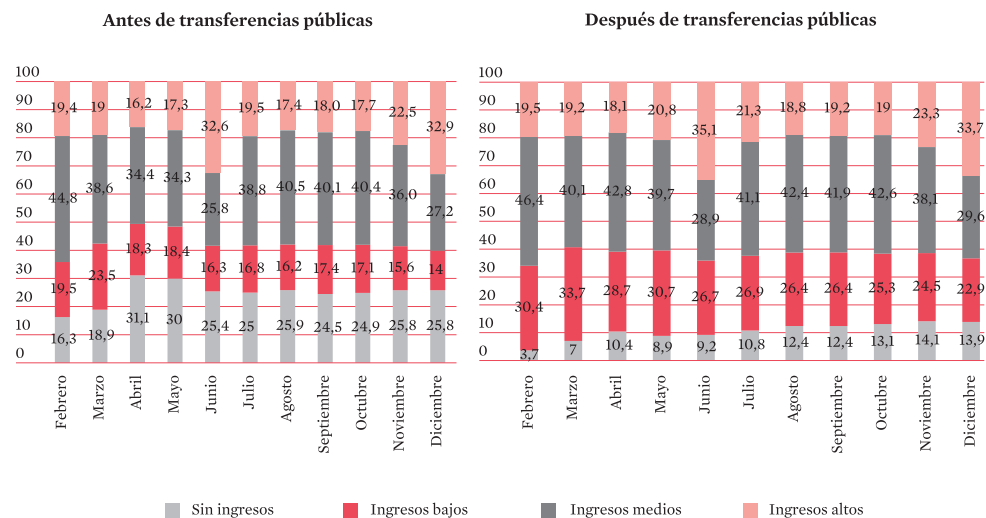
Las transferencias públicas siguieron teniendo un efecto positivo a lo largo del año, si bien su capacidad para reducir el porcentaje de población asalariada sin ingresos se fue debilitando. El mes de diciembre se cierra con un porcentaje de población sin ingresos (13,9 por 100) más alta que la del mes de febrero (1,7 por 100), frente a un descenso de las personas con ingresos bajos (30,4 frente en febrero y 22,9 por 100 en diciembre). Lo que ha sucedido es que el porcentaje de población con vulnerabilidad económica (sin ingresos o ingresos bajos) se mantiene (en torno a un 30 por 100), si bien se produjo un cambio en su distribución, con un aumento a finales de año del porcentaje de la población sin ingresos frente a los que tienen ingresos bajos, lo que muestra un aumento de la vulnerabilidad social a medida que se prolongaba la situación de la pandemia. En cambio, es notable el aumento del porcentaje de población con ingresos altos (pasa del 20 por 100 al 33,7 por 100).

La estructura salarial muestra, pues, una tendencia progresiva hacia una distribución más desigual a lo largo del año, como también muestra el coeficiente de Gini del MD (gráfico III-6). Las políticas de mantenimiento de rentas y de protección social lograron mitigar el impacto en términos de desigualdad, sobre todo en el segundo trimestre, manteniéndolas incluso en niveles similares al año anterior. Con todo, su capacidad para frenar la desigualdad se va reduciendo a lo largo del año, registrando un aumento notable desde el mes de octubre en el que se alcanzan niveles superiores a los meses previos a la pandemia.

10 CaixaBank Research, *El impacto de la COVID-19 en la desigualdad en España*, Dossier de noviembre 2020.

GRÁFICO III-5. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS SALARIALES ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO*

(Población asalariada por cuenta ajena entre los 16 y 65 años de edad)



* Ingresos salariales, o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo. Ingresos bajos: inferiores a 1.000 euros; ingresos medios: entre 1.000 y 2.000 euros; ingresos altos: superiores a 2.000 euros.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

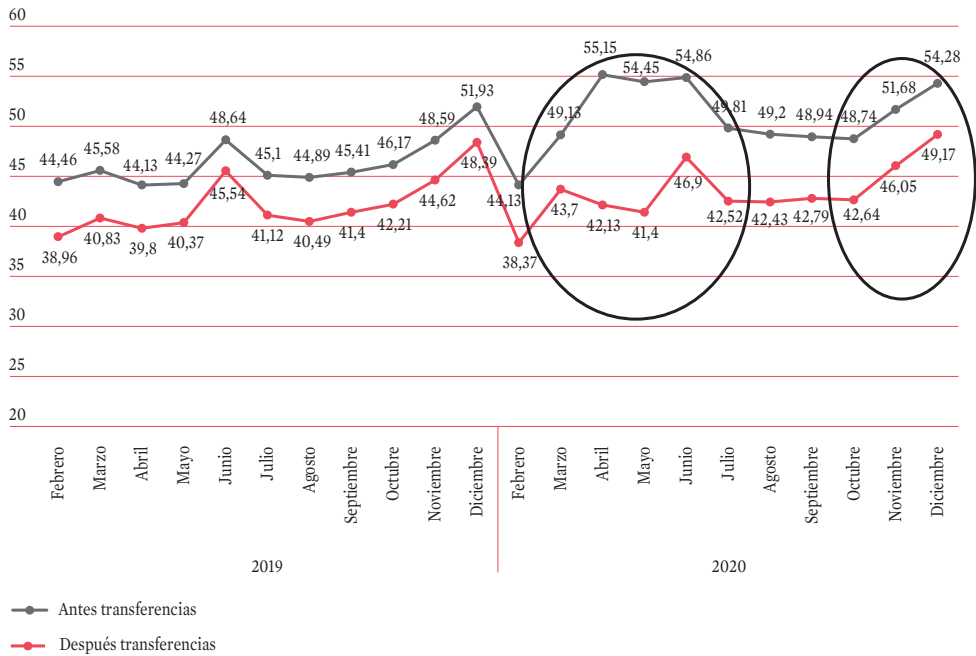
Mayor impacto de la pandemia en la situación económica de la población joven e inmigrante

La crisis ocasionada por la pandemia, pues, está teniendo un impacto mayor entre la población con menores ingresos. También se observa un impacto diferencial cuando se atiende a otras características como la edad, el género, el origen o el lugar de residencia. A este respecto, conviene apuntar que la población joven (16-29 años), que partía de niveles de ingresos más bajos, es la que está experimentando un mayor deterioro: entre febrero y abril, y antes

de tener en cuenta las transferencias del sector público, el peso del grupo de jóvenes sin ingresos aumentó en 24 puntos porcentuales, frente al incremento de 15 puntos porcentuales en el conjunto de la población, superando el porcentaje de jóvenes sin ingresos al del conjunto de la población hasta en 10 puntos porcentuales. Así, el 44 por 100 de los jóvenes se quedó sin ingresos durante la pandemia. La crisis, sin embargo, ha tenido un impacto menor en las personas de mayor edad y en aquellas con ingresos altos, manteniendo porcentajes estables a lo largo del tiempo, tanto entre las personas mayores como entre las jóvenes¹¹.

11 CaixaBank Research, *op. cit.*

GRÁFICO III-6. COEFICIENTE GINI DE INGRESOS SALARIALES*

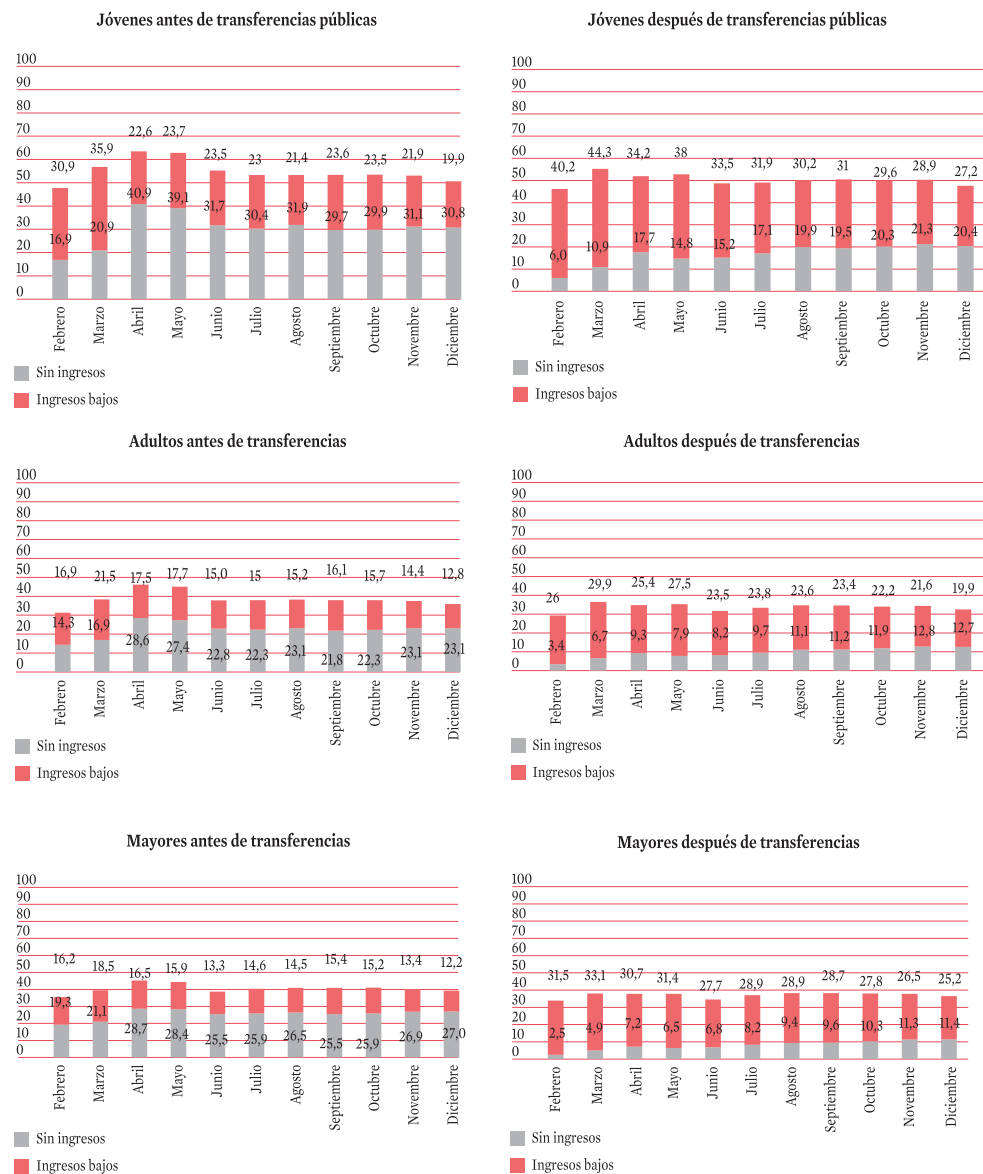


* Ingresos salariales, o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

Las transferencias del sector público amortiguaron el impacto de la crisis también entre las personas jóvenes, y con un nivel de cobertura similar al de la población de mayor edad, alrededor del 50 por 100 en ambos casos. A partir del mes de mayo se observa que la reactivación económica logró mitigar el impacto inicial de la crisis, también entre la juventud, aunque el porcentaje de este grupo que se mantiene sin ingresos sigue siendo elevado y muy por encima del momento en que irrumpió la crisis.

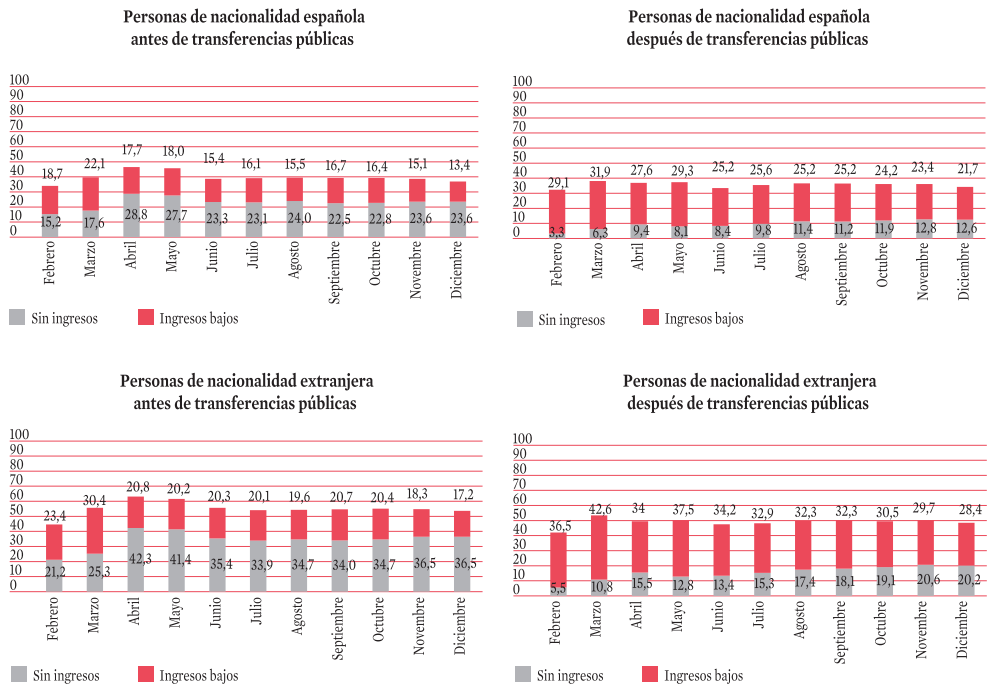
El impacto de la crisis también está siendo más acusado entre las personas de nacionalidad extranjera. Al igual que sucede con las personas jóvenes, es precisamente este grupo poblacional que ya partía de ingresos más bajos, el que está padeciendo una mayor pérdida de ingresos salariales durante la pandemia. Las transferencias sociales nuevamente muestran un efecto positivo para atenuar la caída de ingresos de este grupo poblacional, a pesar de lo cual, el año se cierra con un porcentaje alto de población extranjera con niveles bajos de ingresos o sin ingresos (48,6 por 100 sobre el total de este grupo), superior al mes anterior a la pandemia (42 por 100) y lo que es más grave, con un porcentaje bastante mayor de los que no tienen ingresos (20 por 100 en diciembre, frente a 5,5 por 100 en febrero).

GRÁFICO III-7. POBLACIÓN CON INGRESOS SALARIALES BAJOS O SIN INGRESOS, POR EDAD*
(Porcentaje respecto al total de cada grupo)



* Ingresos salariales (o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo) bajos: inferiores a 1.000 euros. Población joven (16-29 años), población adulta (30-49 años) y población mayor (50-65 años).
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

GRÁFICO III-8. POBLACIÓN CON INGRESOS SALARIALES BAJOS O SIN INGRESOS*, POR ORIGEN (Porcentaje respecto al total de cada grupo)



* Ingresos salariales (o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo) bajos: inferiores a 1.000 euros.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

La evolución del año muestra porcentajes similares de personas sin ingresos en ambos sexos, y con niveles de protección de las transferencias públicas también parejas. El resultado de la comparativa entre el mes de febrero y diciembre, sin embargo, muestra que el porcentaje de mujeres con ingresos bajos o sin ingresos, aunque aumentó menos que el de los hombres (8 puntos, frente a 11 puntos), se mantiene en niveles más elevados, afectando al 40 por 100 de las mujeres asalariadas, frente al 33 por 100 de los hombres.

Ya por último, hay que destacar que el impacto de la crisis ha sido algo más pronunciado en las zonas urbanas que en las rurales. Por ámbito regional, algunas comunidades han sido especialmente afectadas, como Baleares o Canarias, si bien las transferencias públicas logran reducir las diferencias regionales de manera notable¹².

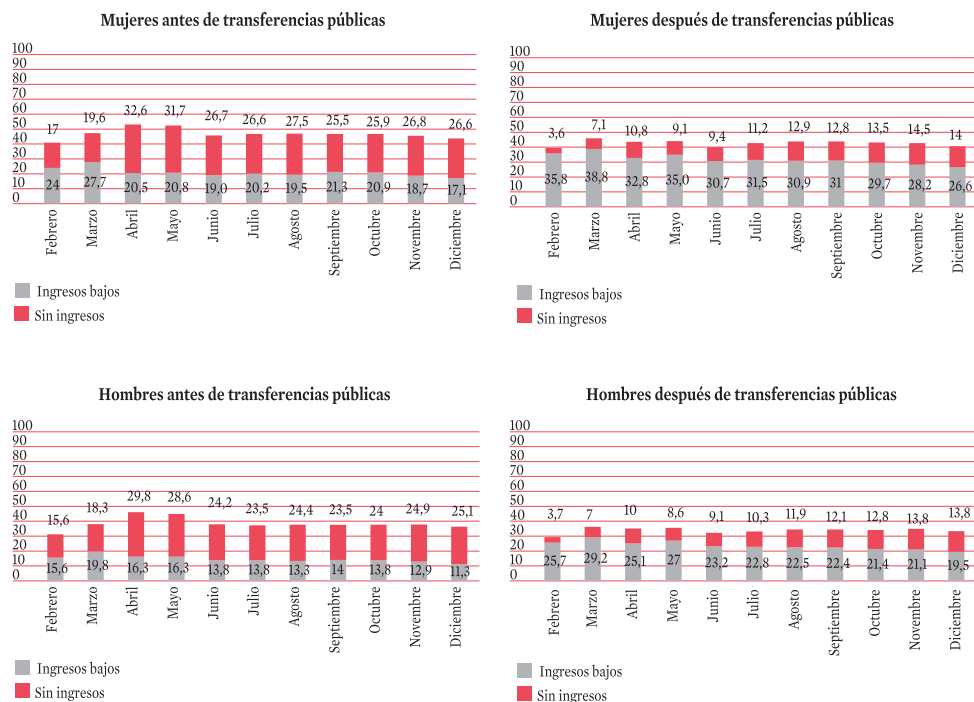
LA EPA permite ver el impacto del aumento de la población sin ingresos en los hogares (gráfico III-10). Al respecto, se constata un aumento notable de los mismos

Aumento de los hogares sin ningún tipo de ingresos y de las solicitudes de ayuda a las ONG

12 CaixaBank Research, *op. cit.*

GRÁFICO III-9. POBLACIÓN CON INGRESOS BAJOS O SIN INGRESOS*, POR SEXO

(En porcentaje respecto al total de cada grupo)

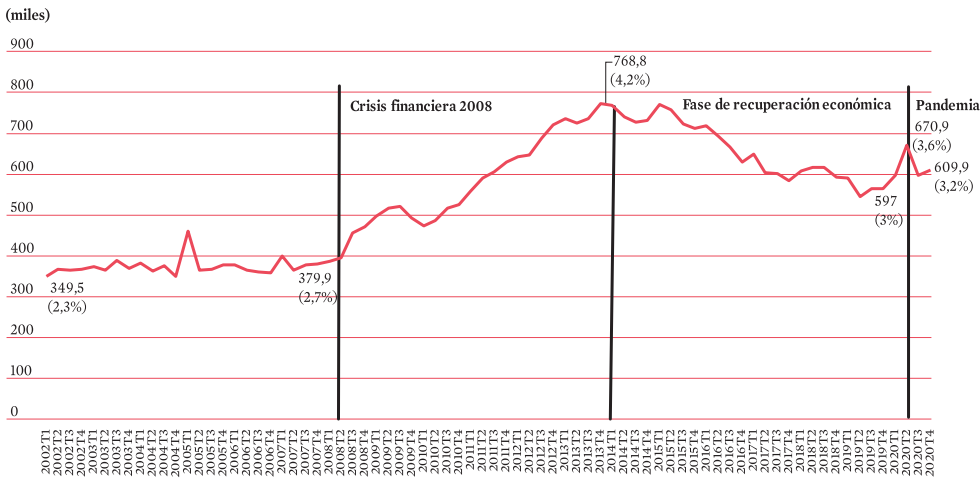


* Ingresos salariales (o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo) bajos: inferiores a 1.000 euros.
Fuente: CaixaBank Research, Monitor de desigualdad.

(105.600) en el segundo trimestre de 2020 respecto al último de 2019, hasta alcanzar la cifra de 670.900 hogares sin ingresos. En la anterior crisis financiera, un aumento de similar magnitud en el número de hogares sin ingresos tuvo lugar en más de un año desde que diera comienzo la recesión económica. Este notable aumento en tan poco tiempo se produce, además, cuando este tipo de hogares se mantenía aun en niveles bastante superiores a los de la crisis financiera (597.000 en el cuarto trimestre de 2019 frente a los 379.900 en el último trimestre de 2007), pese al descenso progresivo de los mismos desde 2015.

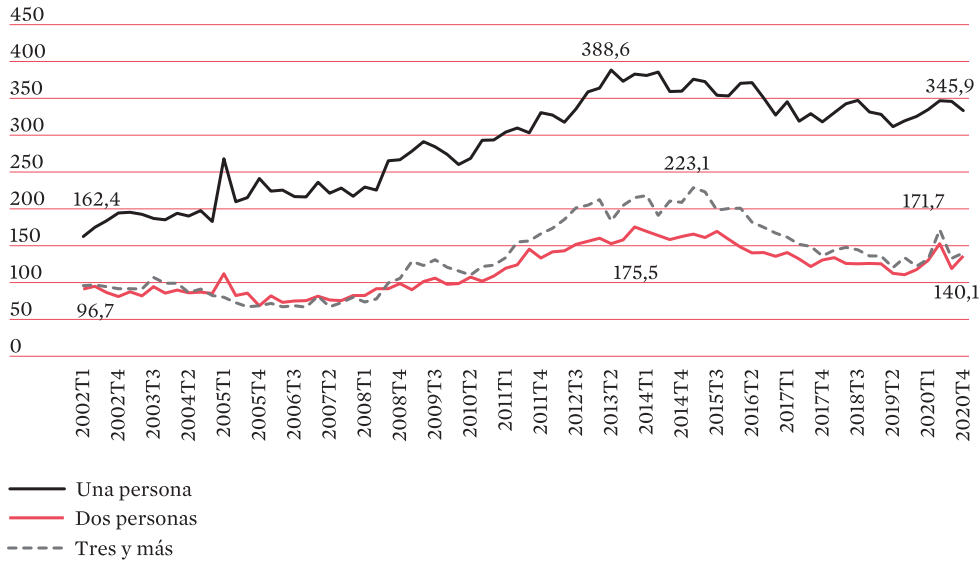
En los meses sucesivos al primer impacto de la pandemia se observa un ligero descenso, especialmente en los meses de verano, si bien un nuevo repunte, aunque menor, a finales de año, cerrando el último trimestre con un total de 609.900 hogares sin ingresos. Un dato preocupante sobre este tipo de hogares es que la mitad de ellos tiene hijos o hijas menores a su cargo, lo que puede dar muestra de las consecuencias que este aumento de la vulnerabilidad puede tener en la infancia y en su desarrollo futuro, mermando su capacidad de tener una calidad de vida digna en el medio y largo plazo (gráfico III-11).

GRÁFICO III-10. EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SIN NINGÚN INGRESO*
(Porcentaje sobre total de hogares en paréntesis)



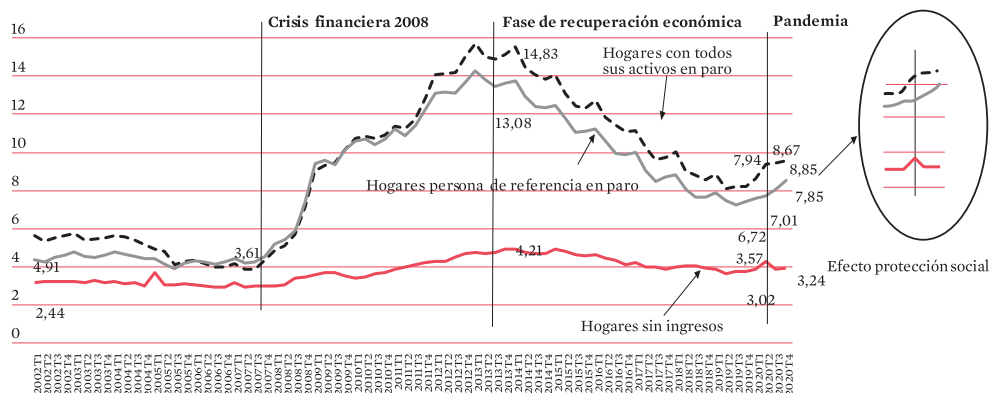
* La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO III-11. EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SIN INGRESOS*, POR NÚMERO DE CONVIVIENTES
(En Miles)



* La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO III-12. HOGARES SIN INGRESOS* Y HOGARES CON TODOS SUS ACTIVOS EN PARO
(En porcentaje sobre el total de hogares)



* La EPA considera perceptores de ingresos a quienes hayan declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación o de otro tipo o percibir subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Conviene apuntar, no obstante, que los datos de la EPA permiten estimar igualmente un efecto positivo de las transferencias sociales a la hora de mitigar el impacto del aumento del desempleo durante la pandemia en las rentas de los hogares más vulnerables. Así, aunque los hogares sin ingresos mostraron un repunte a finales de año, este es menor que el experimentado por los hogares con todos los activos o la persona de referencia en paro (gráfico III-12). Con todo, su capacidad protectora está siendo mayor en los hogares unipersonales, que siguieron descendiendo a finales de año, frente a los hogares con menores a cargo, que experimentaron un repunte en el último trimestre (gráfico III-11)

Lo expuesto hasta aquí muestra que el impacto de la pandemia en las rentas de los hogares ha sido de gran calado. Las políticas de protección de las rentas han tenido un impacto positivo, sobre todo para mitigar los casos más extremos de vulnerabilidad. Sin embargo, esta ha seguido creciendo, no solo por el aumento de los hogares sin ingresos (muchos de los cuales con personas que no reunían las condiciones para acceder a la protección por desempleo o a los ERTE), sino también de la población trabajadora con ingresos bajos.

Esta mayor vulnerabilidad social ha dado lugar a un repunte considerable de las solicitudes de ayuda a las organizaciones del tercer sector de acción social para cubrir las necesidades básicas¹³. Los datos de algunas de las más importantes, como Cáritas, ponen de manifiesto el aumento de las necesidades a las que han tenido que atender durante la pandemia¹⁴. Según esta organización, han tenido que atender a

13 Muchas de estas ayudas han sido ejercidas por asociaciones vecinales sobre las que no existen datos oficiales.

14 Para más detalle, véase Cáritas, *Observatorio de la realidad social. La crisis de la COVID-19*, marzo, 2021.

258.000 personas por no tener ingreso alguno, lo que representa 75.000 más que antes del comienzo de la crisis. Un dato preocupante es que un 67 por 100 de las familias atendidas por Cáritas declaraba no contar con información suficiente para tramitar la solicitud del IMV lo que, unido a la complejidad administrativa de su tramitación, más aún con las restricciones para conseguir cita en las oficinas de la Seguridad Social, han agravado la situación social de los hogares con pobreza más severa¹⁵.

España, pues, se enfrenta a una crisis sanitaria, económica y social sin precedentes con debilidades estructurales de partida que pueden amplificar los efectos sociales y lastrar su recuperación. Las consecuencias sociales a largo plazo, sin embargo, están por ver, a expensas en buena medida de la evolución de la crisis, así como de las políticas que se emprendan para combatirla. Con todo, existen aspectos preocupantes por el riesgo de cronificación de la pobreza y la desigualdad social, como ya sucediera en crisis anteriores¹⁶.

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

Así, la desigualdad en España ha mostrado ser más sensible a las recesiones que a las expansiones, aumentando en las primeras pero no reduciéndose en la misma proporción en las segundas¹⁷. De hecho, la desigualdad en España muestra una gran resistencia a la baja, lo que debería alertar sobre los efectos que la crisis actual pueda tener en el medio y largo plazo para el desarrollo social del país.

España adolece de problemas estructurales en el mercado de trabajo que inciden en el mantenimiento de la desigualdad y la pobreza. La mayoría de los estudios, principalmente en el contexto del análisis del fenómeno de la pobreza laboral, coinciden en que, más que la relación con el empleo o el desempleo en sí mismas, resultan relevantes algunas características de ambas variables en combinación con algunas de los hogares. Así, revestiría particular importancia explicativa, la intensidad laboral de los hogares, la distribución intrafamiliar del empleo o el desempleo y el peso de las ocupaciones de salarios bajos¹⁸.

Un factor también preocupante es el alto nivel de vulnerabilidad social entre la población infantil y juvenil cuando, además, cada vez más estudios inciden en la importancia de las circunstancias en las que se vivió en la infancia sobre la posición

15 Para más detalle sobre el IMV y su nivel de cobertura, véase apartado 2.2.4 de este capítulo.

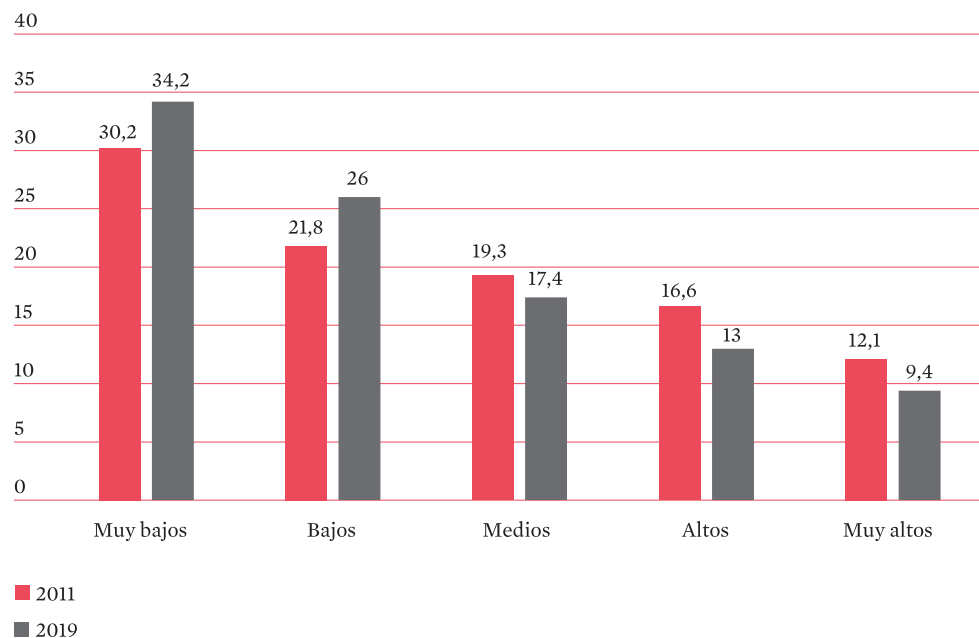
16 Como sucedió en el periodo comprendido entre mediados de los noventa y 2007, caracterizado por una fuerte expansión económica e intenso crecimiento del empleo que no se reflejó en un descenso de la desigualdad, que se mantuvo estable. Así, el retroceso que se produjo a tenor de la crisis económica de comienzos de los noventa se convirtió en permanente, no habiéndose producido mejoras en el periodo expansivo posterior. Para más detalle, véase Informe CES 3/2013, *La distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

17 Para más detalle, véase Informe CES, *op. cit.*

18 Para más detalle, véase: Ayala, L., y Cantó, O., *Mercado de trabajo y desigualdad*, en Informe España 2020, Fundación Ramón Areces.

GRÁFICO III-13. POBLACIÓN 25-69 AÑOS CUYA SITUACIÓN ECONÓMICA EN LA ADOLESCENCIA ERA MALA/ MUY MALA, SEGÚN NIVEL DE RENTA ACTUAL

(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida (Módulo de transmisión intergeneracional de la pobreza 2019 y 2011).

económica alcanzada en la edad adulta. Los datos del último módulo de la Encuesta de Condiciones de Vida 2019 sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, dan muestra precisamente de cómo en España la situación económica de la población adulta sigue estando condicionada por las circunstancias del hogar en el que se vivió durante la adolescencia (gráfico III-13).

Por otro lado, la capacidad de las prestaciones sociales para reducir los niveles de pobreza en España es baja en relación al promedio europeo. Aunque las políticas de contención del impacto social de la crisis producida por la pandemia han sido numerosas (recuadro III-1) y han tenido un impacto positivo, es necesario seguir articulando medidas que fortalezcan la capacidad protectora de las políticas públicas, en especial las destinadas a las familias con menores a cargo.

La pandemia, pues, deja importantes desafíos sociales que habrá que atender desde una perspectiva integral, con políticas laborales, educativas, de vivienda y de protección social con perspectiva de largo plazo. El plan de recuperación europeo supone una oportunidad para emprender medidas de amplio alcance para atender a las necesidades de la población y que en los siguientes apartados se verán con más detalle.

RECUADRO III-1. MEDIDAS SOCIALES FRENTE AL COVID-19**Protección social, seguridad social y desempleo****Prestaciones excepcionales:**

Incapacidad temporal: consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio^{(1) (2)}.

Prestación extraordinaria por cese de actividad para los **trabajadores por cuenta propia** o autónomos⁽³⁾.

Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de **ERTE**⁽³⁾.

Subsidio para **empleadas del hogar** afectadas por el cese o reducción de actividad⁽⁴⁾.

Subsidio excepcional por desempleo para **trabajadores temporales** cuyo contrato haya finalizado con posterioridad al 14/03/20 y que no tuviesen derecho a prestación por falta de cotizaciones suficientes⁽⁴⁾.

Subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hayan extinguido por agotamiento su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020⁽¹³⁾.

Prestación extraordinaria para personas con contrato **fijo discontinuo**⁽³⁾.

Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los **artistas en espectáculos públicos**⁽⁶⁾ y subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del **sector de la cultura**⁽¹³⁾.

Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de **profesionales taurinos**⁽¹³⁾.

Reconocimiento de la incapacidad temporal en situación excepcional de confinamiento total para trabajadores servicios esenciales obligados a desplazarse de localidad⁽⁴⁾.

Compatibilidad de prestaciones: jubilación profesionales sanitarios y reincorporación al servicio⁽⁴⁾; desempeño de tareas agrarias y prestación por desempleo o cese de actividad; subsidio por cuidado menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave con prestación por desempleo o cese de actividad durante la permanencia estado alarma.

Ingreso Mínimo Vital⁽¹⁴⁾: Nueva prestación no contributiva de la Seguridad Social dirigida a hogares en situación de vulnerabilidad económica extrema.

Medidas dirigidas a grupos especialmente vulnerables

Derecho a ayudas económicas o prestación directa de distribución de alimentos a las familias de los niños y niñas beneficiarias de una beca o ayuda de comedor⁽²⁾.

Medidas de prevención de la expansión del coronavirus entre **población sin hogar y asentamientos chabolistas**, (utilización de instalaciones militares, refuerzo sanitario de centros de atención y contribución en el reparto de alimentación⁽⁵⁾).

Medidas en el ámbito de la **vivienda**^{(4), (9), (11)}.

Garantía de **suministro de agua y energía** a consumidores vulnerables⁽³⁾.

Moratoria en el pago de hipotecas de vivienda habitual^{(3), (4), (12)}.

Moratoria en el pago de créditos no hipotecarios^{(3), (4), (12)}.

Suspensión de las obligaciones derivadas de contratos de crédito sin garantía hipotecaria^{(3), (4), (12)}.

Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los **alquileres de vivienda habitual**⁽⁴⁾.

Programa de ayuda a las **víctimas de violencia de género**, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables⁽⁴⁾.

RECUADRO III-1. MEDIDAS SOCIALES FRENTE AL COVID-19 *(continuación)*

Modificación del programa de fomento del parque de vivienda en alquiler⁽⁴⁾.

Medidas de protección de las víctimas de la violencia machista⁽⁶⁾.

Sistema Nacional de Acogida: flexibilización de requisitos para continuar percibiendo las ayudas⁽⁷⁾.

Suspensión de las obligaciones derivadas de los contratos de crédito sin garantía hipotecaria^{(3), (4), (12)}.

Medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal⁽¹⁰⁾.

Moratorias subsidiación de préstamos^{(3), (4), (9), (12)}.

Línea ICO arrendamientos COVID-19⁽⁴⁾.

(1) 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.

(2) Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

(3) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

(4) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

(5) Instrucción de 16 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa.

(6) Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

(7) Instrucción Secretaría de Estado de Migraciones de 19 de marzo.

(8) Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

(9) Real Decreto-ley 26/2020, de 7 julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

(10) Real Decreto-ley 33/2020, de 3 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo a entidades del Tercer Sector de Acción Social de ámbito estatal.

(11) Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

(12) Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

(13) Real Decreto-ley 32/20, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural.

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

1.2. EDUCACIÓN

Desde que en marzo de 2020 se decretara el primer estado de alarma vinculado a la pandemia de COVID-19, y con ello se suspendieran las clases presenciales en todos los niveles educativos, los casi 11 millones de estudiantes del sistema educativo español, sus familias y centros educativos, vivieron una situación sin precedentes en la historia contemporánea que, además, fue compartida con todos los países de nuestro entorno. La suspensión de las clases, que finalmente se prolongó en España durante todo el curso académico 2019-2020, tendrá sin duda un impacto en términos educativos y sociales cuya magnitud, aún incierta, variará según el contexto nacional. Por otro lado, la adaptación de las enseñanzas a la realidad de la pandemia no ha venido sino a acelerar el proceso de digitalización de la escuela¹⁹; adaptación que venía y viene dándose de manera desigual en los distintos niveles y que se enfrenta al crucial reto, entre otros,

19 Una compilación de ejemplos de recursos educativos y buenas prácticas en educación digital se pueden encontrar en European Parliamentary Research Service, *Education in isolation in the pandemic, following the path of Isaac Newton*, 2020.

CUADRO III-2. INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

	Umbral	España	UE-27	Año
Participación de adultos en formación a lo largo de la vida	>15%	11	9,2	2020
Jóvenes de 15 años con aptitudes insuficientes en lectura, matemáticas y ciencias	<15%	16,2	20	2015
Población de 30-34 con estudios universitarios	>40%	44,8	40,9	2020
Abandono de los estudios o formación ⁽¹⁾	<10%	16	10,1	2020
Escolarización en educación infantil ⁽²⁾	>95%	98	94,8	2018
Inserción laboral titulados ⁽³⁾	>82%	73	80,9	2019
Movilidad en educación superior ⁽⁴⁾	>20%	Sin datos		
Movilidad en FP inicial ⁽⁵⁾	>6%	Sin datos		

(1) Población entre 18 y 24 años con nivel educativo alcanzado igual o inferior al primer ciclo de la secundaria o que no estaban estudiando en las 4 semanas anteriores a la recogida de la información. (2) Niños entre 4 años y la edad de comienzo de la educación obligatoria escolarizados. (3) Personas (20-34 años) con empleo que han obtenido un título igual o superior al segundo ciclo de la educación secundaria en los tres años anteriores. En España la tasa ha caído al 69,6 por 100 en 2020 (50,3 para formación profesional y 75,9 para estudios universitarios). (4) Titulados superiores con algún periodo de formación en el extranjero (al menos 3 meses o 15 créditos ECTS), incluyendo prácticas laborales. (5) Personas entre 18 y 34 años con formación profesional inicial que han realizado periodo de formación en el extranjero (al menos 2 semanas, o registrada en Europass), incluyendo prácticas laborales. Fuente: Eurostat, Education and training 2020.

de lograr el máximo de equidad en el acceso a los nuevos recursos educativos, como se analizará más adelante.

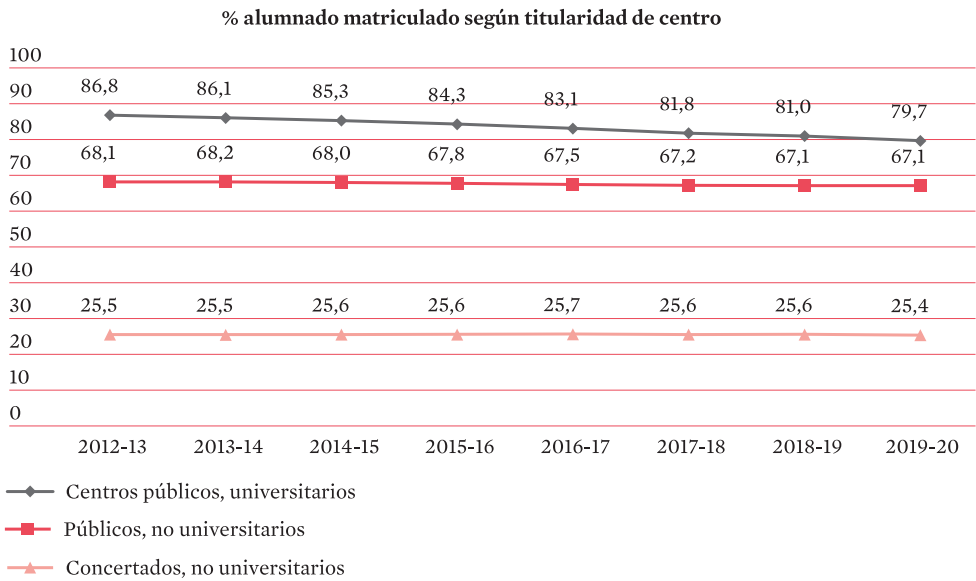
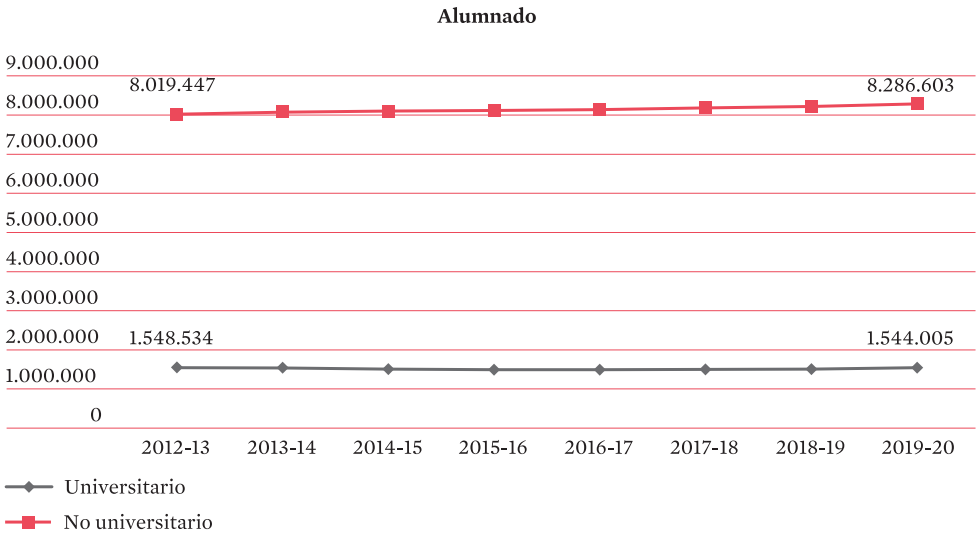
1.2.1. Panorama general del sistema: principales retos estructurales

Más allá de los retos extraordinarios para estudiantado, profesorado y familias que ha supuesto la pandemia de COVID-19, el sistema educativo español se enfrenta a algunas necesidades de carácter estructural, como son: la disminución del abandono escolar temprano (AET), la mejora del rendimiento en todos los niveles, la suficiencia en la inversión pública y la eliminación de las barreras de acceso, y la mejora de la empleabilidad y el ajuste entre cualificaciones y demanda del mercado laboral. La Estrategia Europea 2020 de Educación y Formación recoge indicadores para la mayoría de estos desafíos, en los que España muestra unos resultados desiguales. Si bien para algunos indicadores los resultados vienen siendo desde hace años generalmente superiores a los de la media de la UE-27 (como las tasas de escolarización en educación infantil) y, en otros, los últimos años han visto una mejora sustantiva (como la tasa de inserción laboral de los titulados²⁰), siguen pendientes algunos retos con hondos repercusiones, siendo quizás el principal el AET, pero también la mejora de las competencias básicas de los jóvenes (cuadro III-2).

En el curso 2019-2020 el sistema educativo español contaba con 10,8 millones de alumnos. De ellos, 8,3 millones de alumnos (76,4 por 100) cursaban enseñanzas de régimen general no universitarias; 1,5 millones de alumnos (14,3 por 100), educación

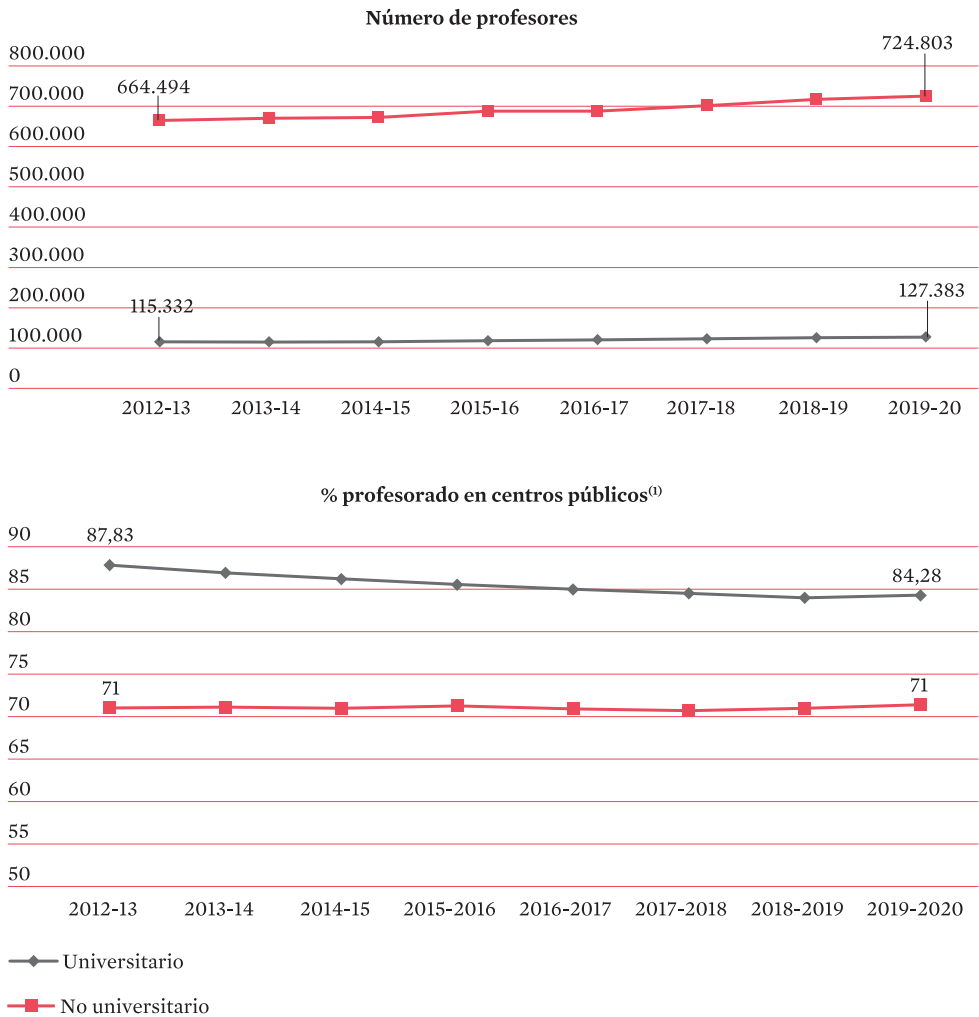
20 Entre 2014 y 2019 ha pasado del 65,1 por 100 al 73 por 100 en España y del 75 por 100 al 80,9 en la UE-27.

GRÁFICO III-14. DATOS BÁSICOS DEL ALUMNADO DEL SISTEMA EDUCATIVO



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Enseñanzas no universitarias, Alumnado matriculado, Estadísticas universitarias, Estadística de estudiantes.

GRÁFICO III-15. DATOS BÁSICOS DEL PROFESORADO DEL SISTEMA EDUCATIVO



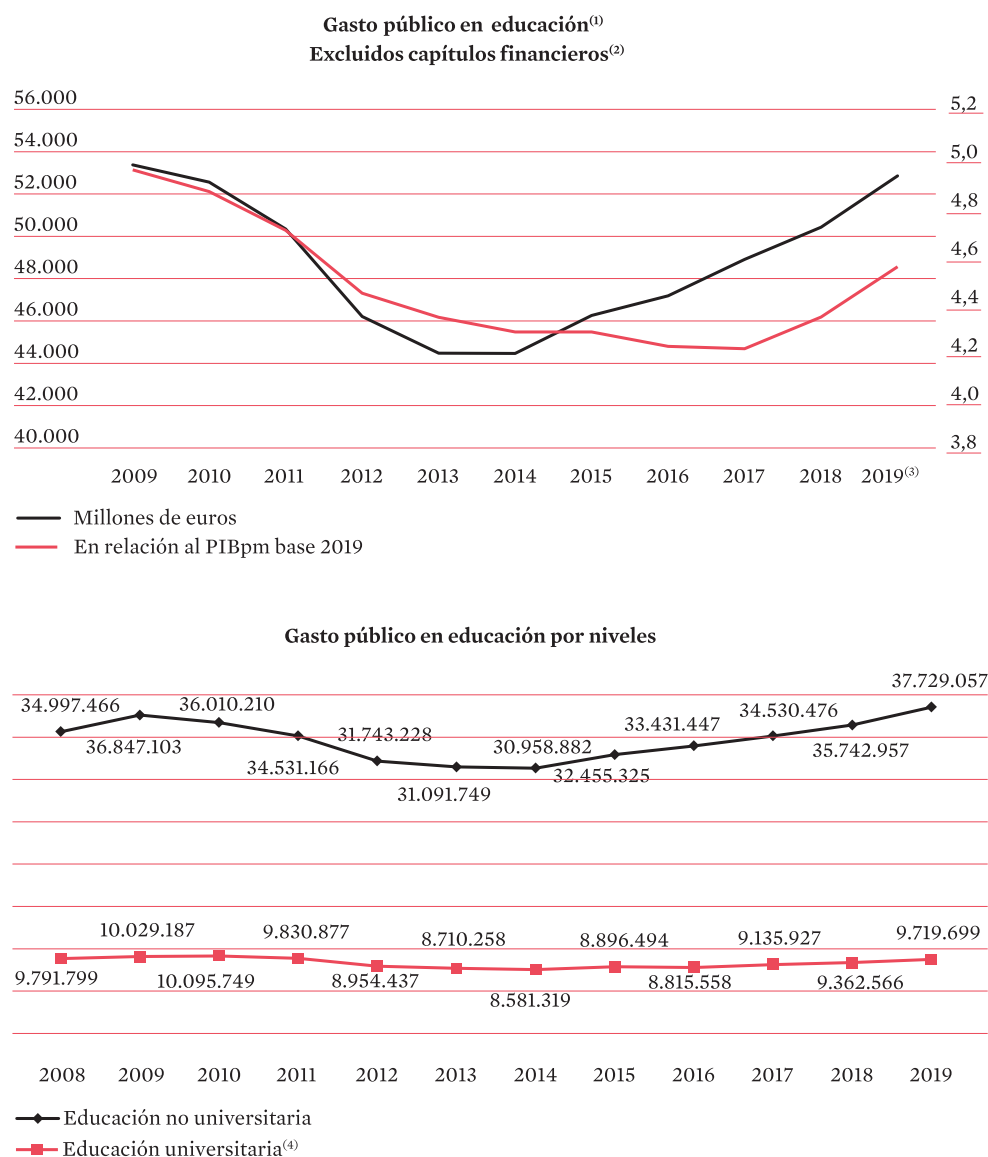
(1) Desglose entre centros privados concertados y no concertados no disponible.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Enseñanzas no universitarias, Estadística del profesorado y otro personal, Estadísticas universitarias, Estadística de personal de las universidades (EPU).

universitaria; 785.891 alumnos (7,3 por 100), enseñanzas de régimen especial, y 238.136 alumnos (2,1 por 100) cursaban enseñanzas de carácter formal de la oferta de educación de adultos²¹. En las enseñanzas de régimen general (gráfico III-14), el censo del alumnado ha seguido la tendencia ligeramente al alza de años anteriores. Asimismo, en dichas enseñanzas, el número de profesores era en el curso 2019-2020 de 852.186, habiéndose producido un ligero aumento del porcentaje de profesorado que desarrolla su labor en

21 Ministerio de Educación y Formación Profesional, Las cifras de la Educación en España. Avance de datos, curso 2019-2020. Estas cifras no incluyen las enseñanzas de carácter no formal.

GRÁFICO III-16. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y POR NIVELES



(1) Se refiere al gasto en educación (Presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades.

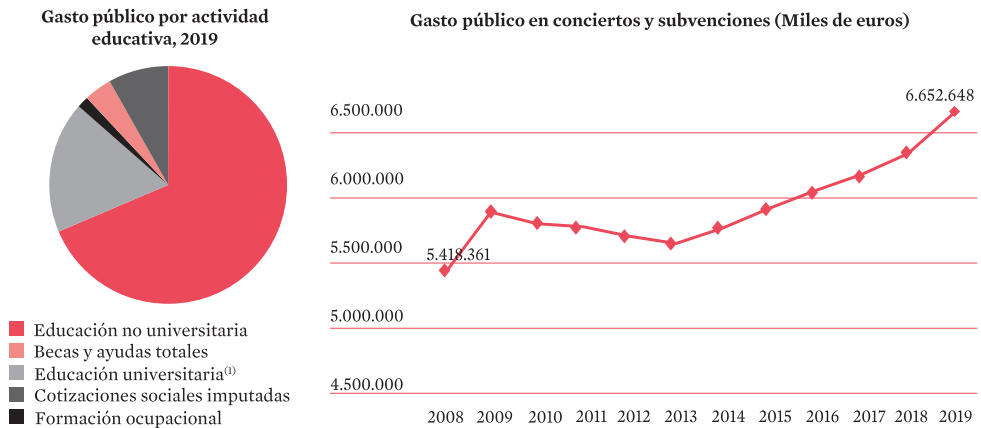
(2) Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3 (Gastos financieros de operaciones corrientes), 8 y 9 (Activos y pasivos financieros de operaciones de capital).

(3) Cifras provisionales.

(4) Incorpora las becas por exención de precios académicos y la financiación de origen privado de las universidades públicas.

Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación, edición 2019.

GRÁFICO III-17. GASTO PÚBLICO POR ACTIVIDAD EDUCATIVA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONCIERTOS Y SUBVENCIONES



(1) Incorpora 365.266.000 del Ministerio de Educación de becas por exención de precios académicos y 1.675.252.000 de financiación de origen privado de las universidades.

Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación, edición 2019.

centros públicos, tanto en los niveles no universitarios (donde alcanza el 71,4 por 100) como en los universitarios (un 84,3 por 100 del Personal Docente e Investigador, PDI, trabaja en universidades públicas).

El gasto público total en educación ascendió a 53.053 millones de euros, lo que supone un 4,26 por 100 del PIB, porcentaje aún por debajo de la media de la UE-27 (4,6 por 100 en 2018) pese a la tendencia claramente ascendente del volumen absoluto de gasto (especialmente en los niveles no universitarios) que viene produciéndose desde 2014. Dicho porcentaje debería incrementarse al 5 por 100 en los próximos años según establece la recientemente aprobada Ley orgánica de educación (LOMLOE) (recuadro III-3).

De este gasto público, la cuantía dedicada a becas ha descendido ligeramente en 2019 (un 1 por 100). En el curso 2019-2020 el porcentaje de estudiantes que reciben algún tipo de beca osciló entre el 21 por 100 en la ESO y el 40 por 100 en la Universidad.

No obstante, tras la reforma del sistema de becas y ayudas al estudio²² emprendida a finales del curso 2019-2020, se ha producido un aumento sustancial de la cuantía destinada a becas para el curso siguiente. Dicha reforma, que ha contado con el visto bueno del Observatorio de Becas y Ayudas al Estudio tras su reactivación en 2018²³, revierte

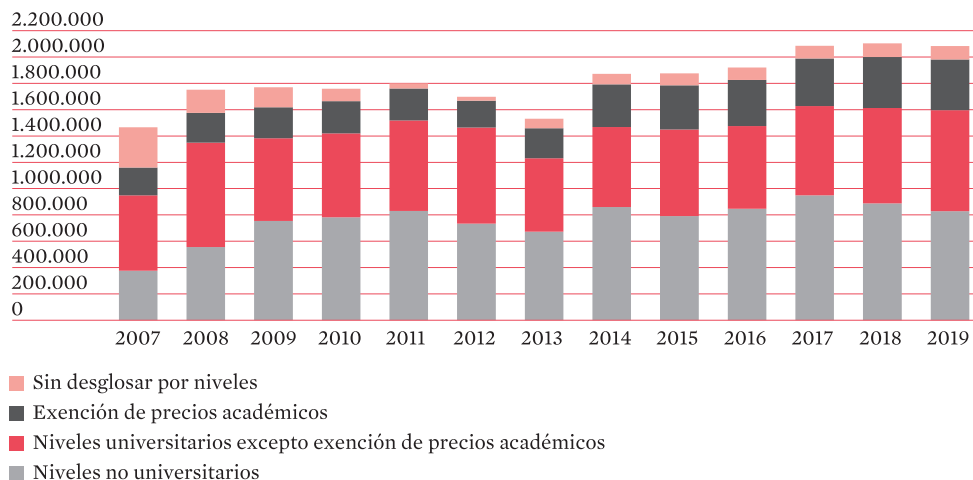
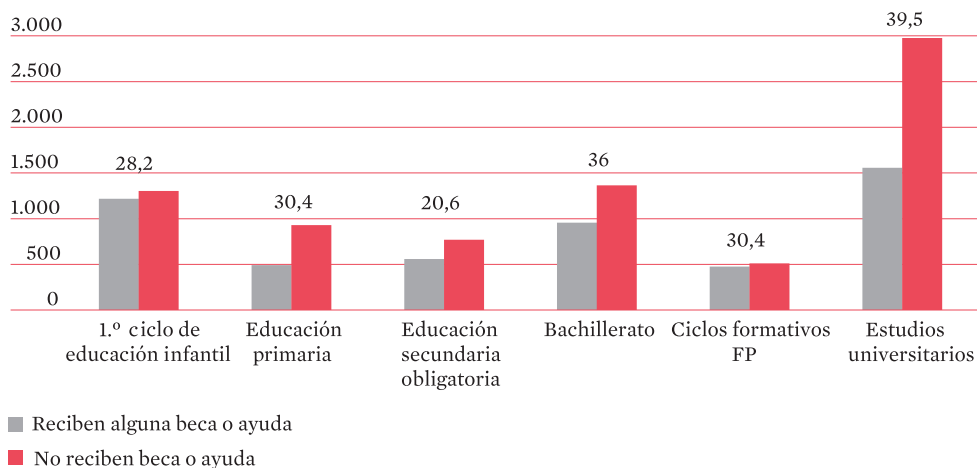
*Gasto en educación
y becas*

22 Real Decreto 688/2020, de 21 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 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

23 Memorias CES 2018 y 2019.

GRÁFICO III-18. GASTO EN BECAS Y RELACIÓN CON EL GASTO EN EDUCACIÓN DE LOS HOGARES

Gasto público en becas y ayudas al estudio (Miles de euros)

Gasto medio por estudiante en servicios educativos de los hogares⁽¹⁾
(% de estudiantes con beca)

(1) No incluye bienes educativos tipo uniformes, libros, etc.

Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación, edición 2019. INE, Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación, curso 2019-2020.

algunas medidas introducidas en 2013, siguiendo las recomendaciones del Consejo Escolar del Estado en diferentes dictámenes²⁴. Se rebajan así los requisitos académicos pero también los de renta mínima, elevando el umbral 1 de renta²⁵. Aunque los datos

24 Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

25 Por ejemplo, para familias de cuatro miembros, el umbral ha subido de 14.613 a 22.177 euros anuales.

definitivos para el curso 2020-2021 no están disponibles al cierre de esta Memoria, se estima que el cambio ha afectado a 40.000 nuevos becarios tras un aumento presupuestario del 22 por 100.²⁶

Como se vio en el Informe del CES 2/2020, *Jóvenes y el mercado de trabajo en España*, actualmente las tasas de AET españolas son las más altas de la UE-28, a pesar de las notables mejoras de la última década, si bien han seguido una tendencia descendente desde 2008 hasta 2020, pasando del 31,7 al 16 por 100. Desde 2014, esta tendencia se debe sobre todo al descenso en las tasas de abandono entre los no ocupados (y un cierto estancamiento entre los ocupados) lo que podría indicar que la mejora en los niveles de empleo de los últimos años podría ejercer un cierto efecto llamada sobre los jóvenes que no han terminado el primer ciclo de ESO (aunque en niveles muy inferiores a los previos a la crisis de 2008). Como indica el mencionado informe, el AET está muy relacionado con la polarización de nuestro sistema educativo, que requiere de una especial atención a los déficits de la formación profesional (FP) señalados más adelante. En consonancia con el alto AET, las tasas de repetición de curso son más altas en España que en la mayoría de países de nuestro entorno, lo que tiene relación no solo con el nivel de competencias alcanzado por los estudiantes sino también con las características del sistema y el papel que se le da a la repetición en el mismo frente a otras alternativas más usadas en otros países del entorno europeo²⁷. En los últimos años, la evolución de la repetición en el primer ciclo de secundaria ha descendido, lo que está relacionado sobre todo con el aumento de alumnos que cursan formación profesional básica o abandonan el sistema.

El AET más alto de la Unión Europea, pese a la evolución positiva

Dada la correlación que la evidencia empírica encuentra entre el nivel de estudios de los progenitores (especialmente de la madre) y nivel de estudios alcanzado²⁸, es de esperar que el AET siga una tendencia a la baja en España, conforme llegan a la madurez cohortes con amplia presencia de personas con estudios universitarios.

Las matriculaciones en los diferentes niveles de formación profesional siguen una tendencia ligeramente ascendente en la última década (gráfico III-21). Cabe destacar cierta tendencia a la masculinización de la formación profesional en los últimos años (ya que el número de mujeres matriculadas ha aumentado en menor medida que el de

Necesidad de impulso y modernización de la FP

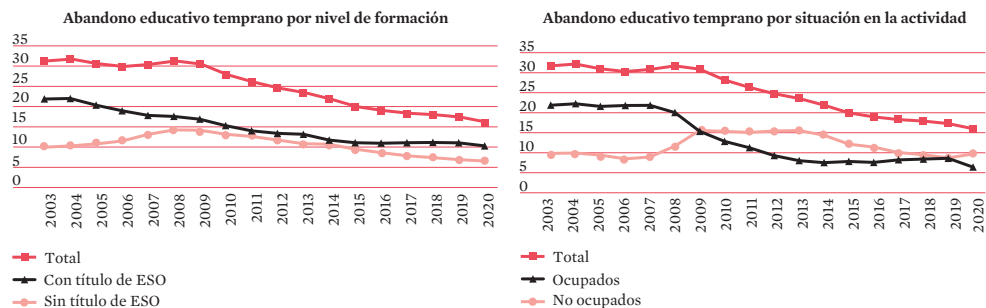
26 Divulgados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional tras la reunión del Observatorio de Becas y Ayudas al Estudio de 14/04/2021. Cifras oficiales pendientes de recibir de la Subdirección General de Becas, Ayudas al Estudio y Promoción Educativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

27 Como la adaptación de las enseñanzas, la oferta de enseñanza diferenciada y apoyos adicionales, o la posibilidad de seguir en el curso propio, cursando las materias no superadas uno o dos niveles por debajo del correspondiente a la edad. Para un análisis de las causas y posibles soluciones a la alta repetición de curso en España, véase Consejo Escolar del Estado, *El éxito en la educación primaria y secundaria*, 2020.

28 Comisión Europea, Monitor de la Educación 2020.

GRÁFICO III-19. EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ESPAÑA, 2003-2020

(En porcentajes, por nivel educativo y relación con la actividad)



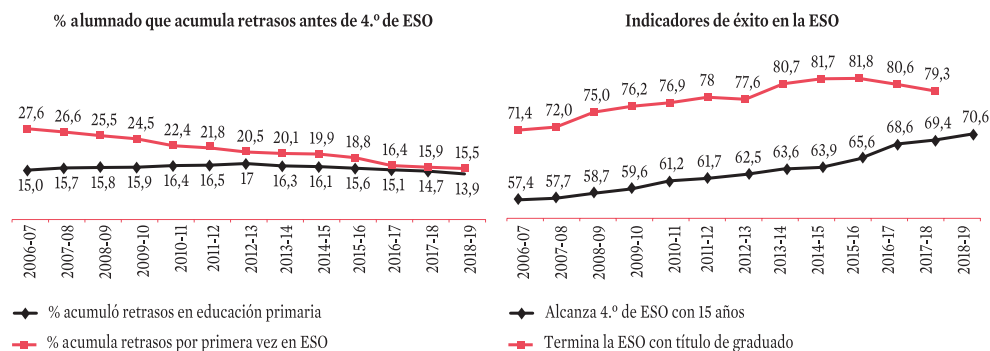
Fuente: Ministerio de Educación, Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa.

los hombres). En la formación profesional básica²⁹ las mujeres representan solo un 30 por 100 de los matriculados.

Como ya ha señalado el CES en anteriores ocasiones, la formación profesional inicial se ha de potenciar como una opción propia y no subsidiaria. Existe consenso entre los expertos en que la mejora sustancial de la formación profesional puede ser una herramienta clave para atajar el problema del AET³⁰. Por ello, en España, como en otros países de nuestro entorno, la formación profesional está recibiendo especial atención en los últimos años, para superar sus deficiencias estructurales, que en el caso español son el relativamente escaso interés que despiertan estos estudios entre

GRÁFICO III-20. ALGUNOS INDICADORES DE ÉXITO Y FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y ESO

(En porcentajes)

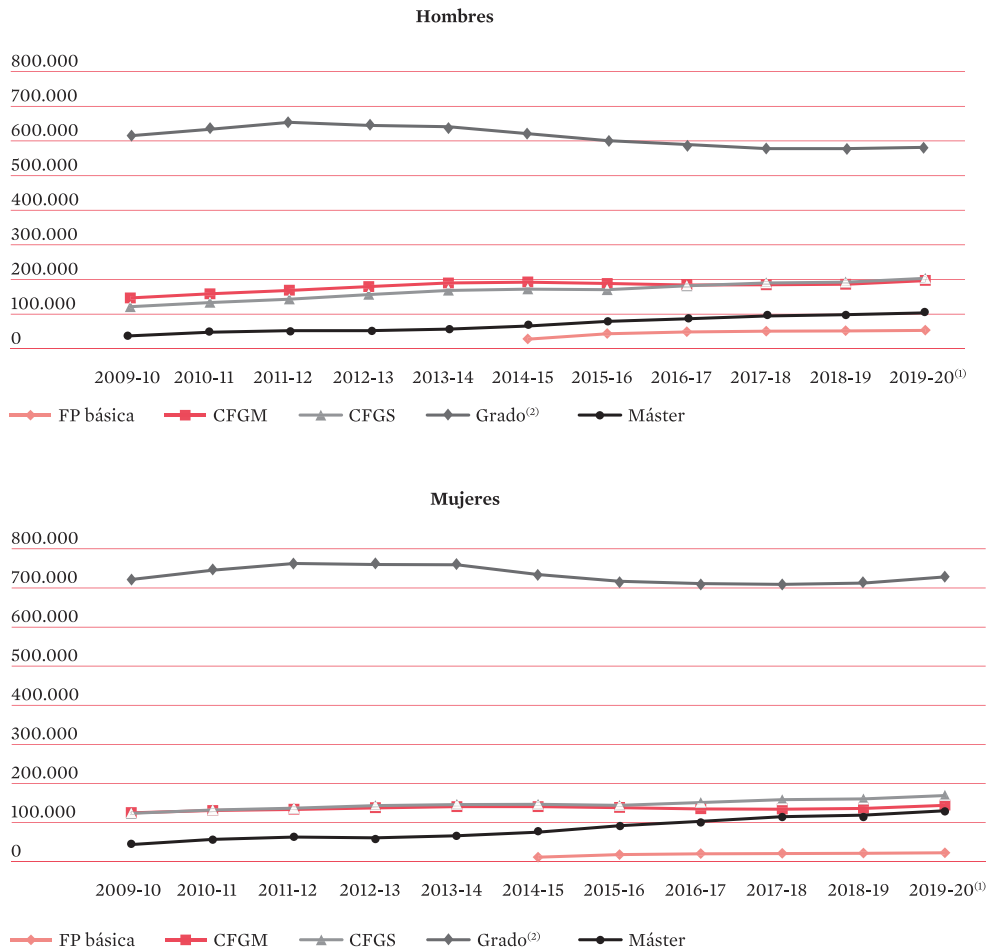


Fuente: Ministerio de Educación, Las cifras de la Educación en España, varias ediciones.

29 Cabe recordar que la formación profesional básica, introducida por la LOMCE en 2013, conduce a la obtención del título de graduado en ESO desde 2017, en virtud del Real Decreto 562/2017.

30 S. Bentolila, A. Cabrales y M. Jansen, «¿Qué empresas participan en la formación profesional dual?», *Papeles de Economía Española*, núm. 166, 2020.

GRÁFICO III-21. CIFRAS DE MATRICULACIÓN EN FP Y EDUCACIÓN Terciaria POR SEXO, 2009-2020



Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas de la educación, principales series y Estadísticas Universitarias, serie de estadísticas de estudiantes. CFGM= ciclo formativo de grado medio. CFGS= ciclo formativo grado superior. (1) Datos avance (2) Incluye grado universitario y antiguas licenciaturas y diplomaturas, pero no estudios de 2.º grado.

el alumnado (en comparación con otros países de nuestro entorno), pero también la alta masculinización de algunas familias profesionales, la concentración de la demanda en unas pocas de ellas, la insuficiencia y desequilibrio, en relación a las demandas del mercado de trabajo, en la oferta de plazas por familias, y el desajuste, por último, entre formación adquirida y oferta de trabajo de calidad.

La mejora y potenciación de la formación profesional es uno de los ámbitos emblemáticos en que se han de aplicar los fondos de recuperación europeos *Next Generation EU*, y para ello es necesario continuar con las mejoras ya iniciadas en los últimos tres años, que tiene como hito fundamental el proyecto de Ley Orgánica de Formación profesional en el que viene trabajando la Mesa de Diálogo Social tripartita

en materia de formación profesional vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones así como la recientemente creada Mesa de la Economía del Talento³¹, a la que quedará a partir de ahora vinculada la anterior y que se trata de un nuevo foro estable de diálogo sobre políticas públicas en materia de educación y formación, de generación de talento y de emprendimiento. Dichos trabajos ya condujeron a finales de 2019 a la aprobación del Plan estratégico de formación profesional del Sistema Educativo 2019-2022³² y a la presentación a mediados de 2020 del Plan de Modernización de la Formación Profesional, que cuenta con once ejes estratégicos y tiene como uno de sus principios la creación de un sistema único de formación profesional que abarque tanto la formación de estudiantes como la de desempleados y trabajadores (recuadro III-2). Cabe recordar además que en 2020 se ha producido un traspaso de competencias en materia de formación profesional del Ministerio de Trabajo y Economía Social al Ministerio de Educación y Formación Profesional³³ (MEFP), lo que tiene importantes efectos en materia de financiación o competencias de las comunidades autónomas, entre otras cuestiones.

En el marco de la reforma de la formación profesional, la modalidad de formación profesional dual cobra una especial importancia, dado el consenso existente en torno a su utilidad para garantizar la adaptación de la oferta formativa a las necesidades del tejido

RECUADRO III-2. PLAN DE MODERNIZACIÓN DE LA FP. EJES ESTRATÉGICOS

1. Reconocimiento y acreditación de las competencias básicas y profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral.
2. Flexibilización y accesibilidad de la formación para un sistema único de la formación profesional.
3. Digitalización y formación profesional.
4. Innovación y formación profesional.
5. Emprendimiento y formación profesional.
6. Renovación del catálogo formativo. Definición de sectores estratégicos.
7. Redimensionamiento de la oferta de formación profesional.
8. Potenciación de la formación profesional dual.
9. Centros de formación profesional como organizadores de tecnología aplicada. Redes de centros para la innovación y la creatividad aplicada en formación profesional. Estructuras de apoyo integral al sistema.
10. Orientación profesional.
11. Evaluación y calidad del sistema.

31 Mesa de Diálogo Social Sectorial: Economía del Talento, Especialización y Futuro, creada en febrero de 2021.

32 Véanse principales medidas en Memorias CES 2018 y 2019.

33 De tal manera que dentro del MEFP, la nueva Secretaría General de Formación Profesional tiene competencias también en materia de formación profesional para el empleo.

productivo. La formación profesional dual se enfrenta a varios retos que requerirían una actualización de su regulación actual. En primer lugar, sobre la base de la cooperación entre las administraciones competentes, se requiere superar las importantes diferencias territoriales en el desarrollo normativo de la formación profesional dual a nivel autonómico, consolidando un modelo más homogéneo y coordinado. Se hace necesario también integrar mejor la dimensión formativa en el seno de las empresas, mejorar su atractivo para estudiantes y empresas (y con ello aumentar su aún escasa implantación³⁴) y adaptarla en mayor medida al tejido productivo español, con una gran presencia de pymes, por lo que la participación de los interlocutores sociales es clave en esta reforma.

En medio del curso más complejo de la historia reciente para el sistema educativo, por la necesidad de garantizar el derecho a la educación en las adversas circunstancias de la pandemia, como se verá en el siguiente apartado, los niveles educativos no universitarios han sido objeto de nuevo en 2020 de una nueva reforma. La LOMLOE, la octava ley educativa de la democracia, deroga la anterior (LOMCE³⁵, de 2013) actualizando así algunos de los postulados de su predecesora, la LOE³⁶, que modifica sustancialmente.

*La LOMLOE, octava
reforma educativa
de la democracia*

La nueva ley se adentra a modificar la organización de las enseñanzas en aspectos determinantes como los contenidos del currículum que corresponde fijar al Estado y las comunidades autónomas y regula todos los niveles educativos no universitarios en diferentes aspectos que van, sin ánimo de exhaustividad, desde la evaluación, certificación y titulación, hasta los itinerarios y pasarelas entre los diferentes niveles educativos o el establecimiento de nuevas materias troncales y optativas, incidiendo también en los distintos sistemas de evaluación del sistema educativo. En el ámbito de la atención a la diversidad y compensación educativa, los principales cambios se refieren al alumnado con necesidades educativas especiales. Modifica asimismo los criterios de admisión de alumnado en centros públicos y privados concertados. Igualmente, aborda cambios en la regulación de los órganos de participación educativa de los centros, así como en los órganos de gobierno y de coordinación docente (recuadro III-3).

Nuevamente la falta de consenso político ha caracterizado la tramitación de esta ley ante la incapacidad de llegar a un pacto de Estado en educación, algo fundamental para dar estabilidad al sistema educativo español en un horizonte de medio y largo plazo. Partes importantes de su contenido han resultado controvertidas desde el punto de vista de los distintos sectores, lo que denota la necesidad de ahondar en la participación de toda la comunidad educativa a la hora de aportar soluciones consensuadas a

34 En torno al 3 por 100 del alumnado matriculado en formación profesional en régimen presencial cursa esta modalidad en alguno de sus niveles. Ver el Informe del CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

35 Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa.

36 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

RECUADRO III-3. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LOMLOE**Modificaciones legislativas principales**

Modificación de la LODE (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la educación). Modificación de la LOE (Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación). Derogación de la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa).

Cuestiones generales

Inclusión de algunos principios transversales como el desarrollo sostenible, igualdad entre mujeres y hombres, respeto a la diversidad afectivo-sexual y familiar o la prevención del acoso y del ciberacoso escolar.

Evaluaciones globales: 1) de diagnóstico a mitad de las etapas primaria y secundaria (por los centros) 2) del sistema (plurianuales y muestrales, en 6.º y 2.º de ESO). Eliminación de la «reválida» al terminar bachillerato.

Se refuerza la excepcionalidad de la repetición, limitándola a 1 repetición por curso y 2 repeticiones a lo largo de toda la etapa obligatoria.

Modificación en procedimiento de selección de directores/as (superación de programa de formación). Gobierno elaborará propuesta de normativa de acceso y desarrollo de la profesión docente.

Plan de incremento del gasto público ha de llegar al 5 por 100 del PIB.

Mención a la educación no formal, que habrá de complementar y articularse con la educación formal y a al aprendizaje por proyectos y la resolución colaborativa de problemas.

Centros educativos

Modificación y ampliación de funciones del Consejo Escolar en colegios públicos y privados concertados. Proyecto educativo de los centros ha de incluir plan de mejora. Eliminación de los beneficios fiscales y no fiscales propios de las fundaciones para los centros concertados cuya titularidad no sea reconocida como entidad sin ánimo de lucro o en régimen de cooperativa.

Programación de la red de centros: se elimina la mención expresa a la necesidad de atender a la demanda social a la hora de ofertar nuevas plazas (art. 109 LOMCE) en el artículo referido a la programación de los centros educativos públicos y privados, introduciendo el principio de «participación efectiva» de los sectores afectados para «atender adecuadamente los derechos y libertades y la elección de todos los interesados».

Educación infantil

Administraciones elaborarán plan para ampliación de plazas. Centros de educación infantil (ambos ciclos) han de estar autorizados y supervisados por la Administración.

Primaria

Se añaden áreas (educación física, educación artística, lengua propia, educación en valores cívicos y éticos en el tercer ciclo). Ampliación de **áreas transversales** (educación para el consumo responsable y desarrollo sostenible e igualdad de género, entre otras).

Secundaria

Ciclos formativos básicos se insertan dentro de la educación básica y conducen al título de ESO (ya establecido en Real Decreto 562/2017). Inclusión de enseñanzas artísticas profesionales de música y de danza en educación secundaria. Modificaciones leves en

RECUADRO III-3. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LOMLOE (*continuación*)

el currículum (de 1.º a 3.º será obligatorio cursar una asignatura artística en cada curso, la optativa segunda lengua extranjera estará disponible en todos los cursos, posibilidad de que optativa sea proyecto interdisciplinar o de colaboración con un servicio a la comunidad).

Bachillerato

Se añade una cuarta modalidad (general). Ligera modificación de currículum (se añade Historia de la Filosofía como asignatura común a todas las ramas). Se contempla la posibilidad de obtener el título compensando una asignatura no aprobada.

FP

Flexibilización de la oferta para incorporar a colectivos excluidos del sistema educativo y de requisitos de profesorado de FP. Se prevé el establecimiento de mecanismos para adaptar oferta al tejido productivo de las comunidades autónomas.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

los retos que afronta el sistema educativo no universitario, que comprometen el futuro de la juventud y de la sociedad en su conjunto, ampliamente diagnosticados por las instituciones especializadas. Es de esperar que los aspectos de la ley necesitados de desarrollo para su implementación, que deberá completarse para el curso 2023-2024, se aborden en el marco del diálogo social con el mayor nivel de consenso posible.

Las tasas de matriculación universitaria se vienen manteniendo sin grandes variaciones en la última década, si bien sí se da una lenta disminución del número absoluto de matriculados desde el curso 2012-2013 en los estudios de nuevo ingreso (grado y equivalentes) en gran medida por la matriculación de cohortes menos numerosas y el aumento paulatino del atractivo de los estudios profesionales. Así, España está entre los países de la Unión Europea donde la tasa de titulados entre la población joven ha experimentado menos cambios en la última década³⁷. En 2019, la tasa de titulados universitarios entre la población de 30 y 44 años (44,7 por 100) superaba el objetivo de la Estrategia 2020 pero también el objetivo español para dicho indicador (40 por 100 y 44 por 100) respectivamente. Este dato esconde, no obstante, importantes diferencias, en función en primer lugar del sexo, con una clara ventaja a favor de las mujeres (50,8 por 100 frente al 38,5 por 100 entre los hombres), siendo aún más amplia la brecha por tipo de hábitat (34 por 100, en áreas rurales y 51,2 por 100 en ciudades). Aminorar dichas brechas, muy relacionadas

*Queda pendiente
la reforma
de la universidad*

37 En general este es el caso de países que ya partían de porcentajes altos hace una década, como los países nórdicos, Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Chipre o Lituania. Comisión Europea, Monitor de la Educación 2020.

por otro lado teniendo en cuenta la alta masculinización del medio rural español, será clave para lograr una recuperación económica que garantice un desarrollo territorial más sostenible y equilibrado.

El sistema universitario español arrastra diversas carencias, ya señaladas en varios informes que en los últimos años han instado a una reforma profunda³⁸. La calidad del sistema universitario español se puede ver lastrada por algunas características peculiares del sistema de carrera del personal docente e investigador: el sesgo hacia la investigación frente a la docencia, la escasa internacionalización, la excesiva endogamia³⁹ o la falta de interacción mutua entre la universidad y el mundo empresarial, que dificulta la transferencia del conocimiento, a pesar de algunos pasos dados en los últimos años para incentivarla⁴⁰. Todo ello impacta en la calidad de la educación universitaria española, la empleabilidad de los titulados⁴¹ y, con ello, en último término, en el cumplimiento de la función social de la universidad⁴². Mejorar la adaptación de las cualificaciones obtenidas en la universidad a las demandas del mercado de trabajo es otra de las asignaturas pendientes del sistema español. Esta falta de adecuación se evidencia en las tasas de inserción laboral de los recién titulados (3 años anteriores) que en el caso de los universitarios se situaba en casi 8 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-27 antes de la pandemia⁴³; tasa que ha descendido en 2020 tanto para universitarios (del 77,2 al 75,9 por 100) como para los titulados en formación profesional (del 66 al 50,3 por 100). En 2020, por otro lado, se ha avanzado en los trabajos consultivos para la aprobación de la nueva ley de universidades, prevista para el último trimestre de 2021, así como en la elaboración de un nuevo proyecto de Real Decreto que regule la creación de universidades privadas.

1.2.2. Impacto de la pandemia en la educación

La gran mayoría de los retos del sistema educativo recién expuestos se vieron afectados con la llegada de la pandemia del coronavirus en el curso escolar 2019-2020. Al decretarse en el mes de marzo el cierre de todos los centros docentes para hacer frente a la propagación del virus, la abrupta instauración de la formación *online* durante el último trimestre del curso 2019-2020, así como la transición efectuada hacia un modelo semipresencial durante el curso 2020-2021, ha requerido, por

38 Véase, por ejemplo, D. Peña Sánchez de Rivera, *Propuestas para la reforma de la Universidad española*, Fundación Alternativas, 2010 o M. Arenilla Sáez, «La necesaria reforma de la Universidad española» en *Revista de Derecho Político*, núm. 110, 2021.

39 Un 73,5 por 100 del PDI trabaja en la universidad en la que leyó la tesis. Ministerio de Universidades, *Datos y cifras del sistema universitario español. Publicación 2019-2020*.

40 Como la puesta en marcha del Sexenio de Transferencia de Conocimiento e Innovación.

41 Véase Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

42 No se debe olvidar que el abandono de los estudios universitarios también es alto en España: un 21 por 100 de los estudiantes se va de la universidad sin obtener el título.

43 77,2 frente a 85 por 100 en 2019. Para los titulados en FP, las tasas fueron, respectivamente, 66 y 79,1 por 100. Eurostat, *Statistics explained. Employment rates of recent graduates*.

parte de las autoridades educativas la adopción de diferentes medidas de carácter excepcional.

Distintos análisis⁴⁴ coinciden en señalar cuatro problemas fundamentales en el nuevo escenario de la enseñanza y el aprendizaje: la improvisación o ausencia de planificación forzada por las circunstancias a la hora de implantar rápidamente la educación en línea; la rapidez requerida para la toma de decisiones importantes sobre la evaluación del tercer trimestre y de final del curso, la promoción o la repetición, ante la necesidad de no aumentar la tasa de repetición de manera drástica, agravando un fenómeno que es de por sí muy problemático en España, así como la visibilización de la brecha de acceso⁴⁵, uso⁴⁶, y la brecha escolar, que surgen de las diferencias en las competencias del profesorado, la disponibilidad de recursos y la adecuación de plataformas en línea de apoyo a la enseñanza. Finalmente, la falta de coordinación y la dificultad de llegar a acuerdos sobre criterios comunes entre las Administraciones educativas en muchas de las medidas puestas en marcha en este periodo excepcional, y su impacto sobre la equidad y la calidad está generando una importante preocupación en la comunidad educativa.

Principales medidas adoptadas durante el confinamiento y para el curso 2020-2021

Una de las primeras medidas que se adoptaron para hacer frente a la pandemia de COVID-19 en España en marzo de 2020, fue la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, incluida la enseñanza universitaria. En España, como en la mayoría de los países, el cierre de los centros educativos tuvo como máxima consecuencia, en un primer momento, la necesidad de plantear la educación a distancia como respuesta de forma inmediata y sin tiempo para una adecuada planificación, situación que en España se prolongó hasta terminar el tercer trimestre del curso 2019-2020.

El cierre se trató de afrontar con un uso masivo de TIC, para el que no se contaba con precedentes, así como con sucesivas medidas adoptadas en numerosos ámbitos, que fueron desde la distribución de líneas de datos de alta capacidad y ayudas en sustitución de las becas de comedor para el alumnado en familias más vulnerables, al apoyo al profesorado con recursos docentes para el desarrollo de las enseñanzas y la evaluación a distancia. También se llegó a acuerdos con las comunidades autónomas sobre medidas y especificaciones concretas acerca de calendarios lectivos, pruebas y evaluaciones, promoción de alumnos y

*Cierre de los centros
para evitar la
propagación
del COVID-19:
una disrupción educativa
sin precedentes*

44 MEFP, Consejo Escolar de Estado, CES, Fundación COTEC (COVID-19 y Educación I y II), ICEI, Save the children, Fundación SM.

45 Tener o no tener acceso a conexión y dispositivo electrónico.

46 Tiempo de uso de las nuevas tecnologías y calidad del mismo.

otras similares, aunque la discrepancia fue la tónica dominante, generando bastante incertidumbre en la comunidad educativa⁴⁷.

Posteriormente, la evolución de la pandemia y el firme propósito de volver a la presencialidad en la medida de lo posible, implicó la necesidad de tomar medidas de prevención y protección de la salud en los centros educativos que obligaron a un replanteamiento de la organización de las actividades lectivas para poder reanudar de manera segura la vuelta a los centros educativos en el curso 2020-2021, y su necesaria adaptación a la evolución epidemiológica del COVID-19. Garantizar el inicio de la actividad lectiva de manera segura también ha supuesto en todos los niveles educativos, a excepción de educación infantil y primaria, la adopción de un sistema lectivo semipresencial aunque en diverso grado y una serie de medidas de adaptación a la situación, que van desde la aportación de recursos económicos o materiales por parte del MEFP a los ajustes necesarios para que el desarrollo de las enseñanzas y la evaluación de las mismas, en adaptación al que quizás sea el curso más extraordinario de nuestra historia reciente (recuadro III-4).

La solución que se ofreció ante el cierre de todos los centros educativos en el tercer trimestre del curso 2019-2020 en España, y otros países, para adaptarse a estas circunstancias excepcionales, y que algunos investigadores y profesionales de la educación denominan «Enseñanza Remota de Emergencia» carecía de muchos de los elementos necesarios para un aprendizaje en línea efectivo⁴⁸, como por ejemplo un diseño y planificación del programa detallados en el marco de un modelo sistemático. Por otro lado, aunque habitualmente se utilizan de forma indistinta los términos de educación en-línea, educación a distancia, o incluso virtual, se trata de modelos de enseñanza y aprendizaje con características bien diferentes. Además, estos modos de enseñanza y otros más innovadores, se pueden combinar de diferente manera en lo que se conoce como un modo de aprendizaje híbrido, bimodal, o sistema semipresencial, con lo que la aplicación concreta en cada centro educativo posiblemente haya variado en función de sus recursos, situación e intereses. Sin embargo, actualmente la información existente sobre su aplicación en los centros educativos es escasa y bastante dispersa.

En el ámbito estrictamente educativo, la puesta en marcha del curso 2020-2021 tuvo como marco de referencia el Real Decreto-ley 31/2020, en el que se adoptaron medidas

urgentes en el ámbito de la educación no universitaria. Esta norma permite a las comunidades autónomas, entre otras cuestiones, contratar docentes de manera excepcional y temporal para reforzar las plantillas, y también modificar los criterios de evaluación, promoción y titulación en Primaria, Secundaria, Bachillerato y formación profesional

La adaptación a la semipresencialidad: recursos extraordinarios

47 Véase Memoria CES, 2019, págs. 513 y 514.

48 EDUCAUSE Review. «The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning». 27 de marzo de 2020.

RECUADRO III-4. COVID-19: MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO
(1.º T 2020-2021)

Vuelta segura a la actividad lectiva

Plan MECUIDA: este plan permite pedir en el trabajo adaptaciones o reducciones de jornada para cuidar a familiares por causa del COVID-19⁴⁹. (Real Decreto-ley 8/2020), de 17 de marzo, aprobó medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

Acuerdos de la **Conferencia Sectorial de Educación** para el inicio y el desarrollo del curso 2020-2021. **14 medidas acordadas** el 11 de junio de 2020 en reunión de la Conferencia Sectorial de Educación por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las comunidades autónomas para el inicio y desarrollo del curso escolar 2020-2021 (Orden EFP/561/2020).

Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente al COVID-19 para centros educativos en el curso 2020-2021. La versión de 16 de marzo de 2021 publicada por el Ministerio de Educación, integra en el documento lo acordado por los Ministerios de Sanidad y Educación y las Consejerías de las comunidades autónomas el 22 de junio y definidas el 25 de agosto de 2020, las actualizaciones referidas a las nuevas evidencias científicas.

Enseñanzas y evaluación

Creación en el Ministerio de Educación y Formación Profesional de la **Comisión de Trabajo para el seguimiento de la COVID-19**. (Orden EFP/757/2020).

Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan **medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria**.

Recursos educativos para la enseñanza-aprendizaje

Cursos tutorizados de **formación en línea para el profesorado**.

Programa Educa en Digital para impulsar la transformación tecnológica de la Educación.

PROA+ (20-21). Programa para la Orientación, Avance y Enriquecimiento Educativo.

Plan Digital de Centro (PDC). Propuesta del INTEF se presenta la estructura básica del plan digital de centro, con el fin de servir de referencia a toda la comunidad educativa y como plan de mejora para una integración real, adecuada y adaptable de las tecnologías a las necesidades de cada centro educativo y del alumnado. Toma como referencia el Marco Europeo para Organizaciones Educativas Digitalmente Competentes (DigCompOrg), desarrollado por el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, y pone a disposición de los centros una guía extensa y detallada como orientación y ayuda en su elaboración.

ELEO: puesta a disposición de la red exterior, y con carácter universal, de forma libre y gratuita del uso y disfrute de toda la biblioteca digital al completo. Impulso de los clubs de lectura.

49 Por lo que afecta al ámbito educativo se consideraba que concurrían circunstancias excepcionales cuando existieran decisiones adoptadas por las autoridades gubernativas relacionadas con el COVID-19 que impliquen cierre de centros educativos o de cualquier otra naturaleza que dispensaran cuidado o atención a la persona necesitada de los mismos.

RECUADRO III-4. COVID-19: MEDIDAS EXCEPCIONALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO
(1º T 2020-2021) (*continuación*)

Financiación extraordinaria para abordar la pandemia

- Ayudas económicas o prestación directa de distribución de alimentos a las familias de los niños y niñas perceptores de una **beca o ayuda de comedor** afectados por el cierre de centros educativos. (Real Decreto-ley 7/2020 de 12 de marzo, adoptó medidas urgentes en respuesta al impacto económico del COVID-19).
- **Tramo 3 del Fondo COVID-19 para Educación:** El Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, reguló la creación del Fondo COVID-19 y estableció reglas relativas a su distribución y libramiento (Orden HAC/809/2020).
- **PROA+ (20-21):** Resolución de 31 de julio de 2020, de la Secretaría de Estado de Educación, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020, por el que se formalizan los criterios de distribución a las comunidades autónomas, aprobados por la Conferencia Sectorial de Educación, así como la distribución resultante del crédito destinado en el año 2020 al Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en la situación de emergencia educativa del curso 2020-2021 provocada por la pandemia del COVID-19.
- **Programa Educa en Digital.** Convenio MEFP —Mº de Asuntos Económicos-red.es. Resolución de 7 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P., para la ejecución del programa Educa en Digital.

Fuente: elaboración propia a partir de la página web del MEFP y de la «Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia». Consejo Escolar del Estado. Avance (15 de enero).

para adecuarlos mejor a la situación provocada por la pandemia, tal y como se hizo en el curso 2019-2020. Asimismo, este Real Decreto-ley permite la modificación del currículo y las programaciones didácticas, así como cambios en las prácticas de formación profesional para adecuarlos a las necesidades derivadas de la pandemia.

El curso 2020-2021 está siendo quizás el más excepcional de la historia por las condiciones que ha impuesto la pandemia, por lo que desde el Estado se han transferido recursos extraordinarios a las comunidades autónomas para afrontar las relevantes consecuencias educativas que el COVID-19 ha traído aparejadas. Por ello, en el primer trimestre del curso 2020-2021, ha sido necesario establecer programas orientados a atender los déficits educativos generados. En el caso del alumnado más vulnerable, se focalizan en planes de acogida y acción tutorial, así como en acelerar la digitalización de forma inclusiva, mejorando las competencias digitales del profesorado y facilitando los recursos necesarios.

La adjudicación a la educación de 2.000 millones del Fondo COVID para la contratación de profesorado y otro tipo de refuerzos, la puesta en marcha de un nuevo programa de cooperación territorial (PROA+ 20-21) y la aprobación del programa

RECUADRO III-5. ALGUNOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON LA EDUCACIÓN DIGITAL

Educación en-línea (*online*): la educación *online* se basa en la educación virtual, pero, a diferencia de esta, es en tiempo real. Para lograr esto, la institución educativa debe contar con alguna plataforma tecnológica que permita a sus docentes y alumnos realizar todas estas tareas. Procesos de enseñanza-aprendizaje que se llevan a cabo a través de Internet y caracterizados por una separación física entre profesorado y estudiantes pero con el predominio de una comunicación tanto síncrona como asíncrona a través de la cual se lleva a cabo una interacción didáctica continuada.

Educación a distancia: en esta modalidad los alumnos tienen control sobre el tiempo, espacio y ritmo del aprendizaje, no es necesaria una conexión a Internet. Los materiales a utilizar pueden ser físicos o multimedia. El acompañamiento y la retroalimentación entre el profesor y el alumno se lleva a cabo por teléfono mediante llamadas o mensajes de texto.

Educación virtual: esta modalidad se basa principalmente en el uso y diferentes herramientas de Internet. Incluye el contacto entre docente y alumnos de manera virtual, ya sea por correo electrónico o plataformas especialmente creadas para tal fin. La característica principal de este tipo de formación es que los estudiantes no deben coincidir en tiempo ni espacio virtual con el docente o compañeros para el desarrollo de sus actividades.

Educación semipresencial: modalidad educativa formal donde bajo la guía y supervisión del profesor, el estudiante aprende de manera combinada: por una parte a través de la entrega de contenidos e instrucción en línea y por otra parte a través de un formato presencial en el aula. El alumno bajo esta modalidad tiene la posibilidad de controlar algunos aspectos del proceso como el tiempo, lugar, ruta y ritmo, mantiene la posibilidad de interactuar con su profesor y sus compañeros.

Educa en Digital para acelerar la digitalización del sistema de forma inclusiva, son las principales actuaciones adoptadas en el terreno de los recursos (recuadro III-6).

Particularmente importante resulta mejorar la conectividad, acelerar la digitalización de los centros, y aumentar las competencias digitales en toda la comunidad educativa, pues como señaló recientemente el CES⁵⁰, la pandemia ha evidenciado las carencias y retrasos acumulados en digitalización en España, especialmente en dotación de equipamientos (y, en el caso de algunas zonas rurales, de infraestructuras), accesos a Internet y software en centros educativos así como en competencias y habilidades digitales de docentes, familias y estudiantes. Baste señalar que se tuvo que hacer frente a la disrupción de la pandemia con un panorama de falta de capacitación digital del profesorado en más del 50 por 100 de los centros educativos. En cuanto al alumnado, durante el curso 2020-2021,

La urgencia de mejorar la digitalización y las competencias digitales de la comunidad educativa

50 Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

RECUADRO III-6. COVID-19: RECURSOS EXTRAORDINARIOS PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN, 2020

Nombre	Objetivo	Características principales
Fondo COVID-19	Intentar cerrar la brecha educativa, dando prioridad a aquellos centros que atienden a alumnado en situación de vulnerabilidad.	Fondo excepcional de carácter presupuestario para dotar de mayor financiación a las comunidades autónomas hacer frente a la incidencia presupuestaria derivada de la crisis originada por el COVID-19. Se trata de recursos adicionales e independientes del Sistema de Financiación Autonómica, de carácter no condicionado
Ayudas de comedor	Intentar mantener el servicio de una beca o ayuda de comedor durante el curso escolar 2019-2020 que se encontraban afectados por el cierre de centros educativos.	Prestación económica o prestación directa de distribución de alimentos.
PROA+ (20-21) ⁽⁵¹⁾	Adaptación del programa plurianual 2021-2027 a la situación de emergencia educativa provocada en este curso ⁽⁵²⁾ .	Criterios del MEFP para la distribución entre comunidades autónomas: * Número de alumnos escolarizados en educación primaria y ESO, curso 2017-18. Ponderación 50 por 100. * % de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, curso 2017-18. Ponderación 20 por 100. * Tasa idoneidad a 15 años, curso 2017-18. Ponderación 20 por 100. * Dispersión de población (censo 2011)⁽⁵³⁾. Ponderación 10 por 100. Las comunidades autónomas se comprometieron a cofinanciar el programa, pero se desconoce el montante.
Programa Educa en Digital	Poner a disposición de estudiantes que lo requieran equipos informáticos conectados. Abordar la capacitación digital del personal docente. Puesta en marcha de plataformas de asistencia a profesorado, alumnado y autoridades educativas mediante la aplicación de la inteligencia artificial.	Los centros pondrán a disposición del alumnado más vulnerable, mediante préstamo, dispositivos que faciliten la educación digital tanto de forma presencial como <i>online</i>. Actuación de emergencia que pretende alcanzar los 500.000 equipos en el primer trimestre del curso 2020-2021, y que se verá reforzada con las actuaciones presupuestadas para el año 2021.

Fuente: elaboración propia a partir de Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia. Consejo Escolar del Estado. Avance (15 de enero de 2021).

- 51 Programa de cooperación territorial para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en la situación de emergencia educativa del curso 2020-2021 provocada por la pandemia del COVID-19, PROA+ (20-21)
- 52 El borrador se consensuará en el seno de la Conferencia Sectorial para vincularlo a la nueva programación del Fondo Social Europeo
- 53 Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Viviendas 2011.

en primaria, secundaria y bachillerato, se han puesto en marcha numerosas iniciativas para repartir material informático, si bien el refuerzo de la competencia digital no ha alcanzado al 68,4 por 100 en las etapas anteriormente citadas⁵⁴.

Dadas las limitaciones del punto de partida unido a la rapidez con que se ha producido el salto de la escuela a la digitalización, los recursos destinados en un primer momento (Educa en Digital) no resultan suficientes para impulsar una verdadera transformación digital duradera del sistema educativo. En este sentido, resultan prometedores los planteamientos del Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación con cargo al programa *Next Generation EU*. El PRRT abre oportunidades para, en un futuro próximo, no solo mejorar la dotación de dispositivos y recursos educativos y mejorar la adecuación de las competencias digitales de los docentes, sino el inicio de acciones que conlleven la aplicación de la inteligencia artificial a la educación personalizada.

COVID-19 y cantidades extraordinarias para mejorar la educación

A pesar de que no se puede hacer una estimación total del gasto público en educación en España en este tiempo excepcional de pandemia, el análisis efectuado por el Consejo Escolar de Estado (EEE) sobre los recursos extraordinarios como consecuencia del COVID⁵⁵ permite estimar la financiación que el MEFP ha dedicado a paliar los efectos de la pandemia desde el cierre de los centros educativos. Son cantidades que han sido transferidas en el año 2020 a las comunidades autónomas, fundamentalmente a través del Fondo COVID destinado a la educación, los programas Educa en Digital y PROA+ 20-21, y las ayudas de comedor durante el cierre. Según datos del MEFP desde ese ministerio se ha realizado una inversión de casi 2.000 millones de euros (cuadro III-3) que han sido puestos a disposición de las comunidades autónomas a través del mencionado Fondo COVID y el Plan Educa en Digital.

Además, las previsiones de gasto en los PGE para 2021 aumentan significativamente el importe dedicado a educación sobre el de 2020, tanto si se tiene en cuenta el presupuesto ordinario (7,5 por 100), como especialmente si se incluye del Fondo asociado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (70 por 100). Este fondo tiene tres objetivos fundamentales: la ampliación de la educación de 0 a 3 años y la prevención del abandono escolar; el impulso a la FP, tanto del sistema educativo como para el empleo; y la digitalización de la educación (cuadro III-2).

El incremento de la cantidad asignada en el presupuesto para el año 2021 a la formación profesional corresponde en parte al traspaso de algunas de las competencias de la formación profesional para el empleo, que por primera vez ya no forma parte

54 Datos del cuestionario para la mejora de la cooperación interterritorial en el curso 2020-2021.

55 En este informe, se ofrece información detallada tanto sobre las partidas extraordinarias distribuidas por el Estado entre las comunidades autónomas como de las previsiones de recursos para la educación correspondientes a los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

CUADRO III-3. DISTRIBUCIÓN POR CCAA DE LAS CANTIDADES EXTRAORDINARIAS PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID, 2020

CCAA	Fondo COVID-19			Ed. en Digital	Total educación no universitaria	Total
	Total del fondo asignado a educación	Cantidad asignada a la educación no universitaria	PROA+			
Andalucía	383.856.980	307.598.350	5.345.935	80.000.000	392.944.285	469.202.915
Aragón	53.448.020	42.790.460	1.750.589	5.200.000	49.741.049	60.398.609
Asturias	32.529.930	25.954.610	1.549.524	1.387.870	28.892.004	35.467.324
Baleares	50.280.260	40.168.280	2.002.454	1.623.093	43.793.827	53.905.807
Canarias	87.368.300	67.709.820	1.963.638	8.470.256	78.143.714	97.802.194
Cantabria	22.141.310	17.943.080	1.471.583	1.262.251	20.676.914	24.875.144
Castilla y León	84.043.550	66.482.560	2.152.493	3.476.002	72.111.055	89.672.045
Castilla-La Mancha	89.185.600	71.066.890	2.145.005	8.032.895	81.244.790	99.363.500
Cataluña	337.438.190	271.754.510	4.516.098	16.862.714	293.133.322	358.817.002
C. Valenciana	214.185.030	171.969.330	3.439.736	21.092.933	196.501.999	238.717.699
Extremadura	43.295.390	33.872.290	1.677.069	6.884.702	42.434.061	51.857.161
Galicia	92.987.530	74.396.760	2.374.545	6.878.685	83.649.990	102.240.760
Madrid	291.696.570	235.354.910	3.768.353	10.965.642	250.088.905	306.430.565
Murcia	73.820.120	59.637.770	2.230.945	5.608.106	67.476.821	81.659.171
Navarra	29.287.530	23.497.440	2.032.957	1.210.836	26.741.233	32.531.323
La Rioja	13.204.990	10.660.500	1.579.076	543.896	12.783.472	15.327.962
País Vasco	87.230.700	70.622.770	*(1)	3.162.919	3.162.919	90.393.619
Ceuta ⁽²⁾	7.000.000	0	1.380.000	631.277	2.011.277	9.011.277
Melilla ⁽²⁾	7.000.000	0	1.360.000	625.923	1.985.923	8.985.923
Total	2.000.000.000	1.591.480.330	40.000.000	183.920.000	1.815.400.330	2.223.920.000

(1) La financiación en el País Vasco se realizará de conformidad con su régimen de financiación específico.

(2) Las cuantías del PROA+ destinadas a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no son objeto de reparto, sino que se han hecho efectivas mediante la asignación de fondos a través del Presupuesto del MEFP.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por el MEFP, *Informe de gobernanza del sistema educativo. Actuaciones y medidas del MEFP ante la pandemia por COVID-19*, 14 de marzo a 14 de septiembre de 2020.

del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal⁵⁶ y que provienen de la cuota de formación que cotizan empresas (0,7 por 100) y trabajadores (0,1 por 100), a pesar del carácter finalista de estas cuotas, debiendo orientarse esta cuota a la formación tanto de ocupados como de desempleados⁵⁷.

56 La nueva Secretaría General de formación profesional del MSFP aglutina las competencias del sistema de formación profesional tanto del sistema educativo, como de la formación profesional para el empleo (dirigida a desempleados y ocupados, incluyendo en esta última las convocatorias nacionales y autonómicas vinculadas a los certificados de profesionalidad e incluida la formación profesional dual del ámbito educativo), permaneciendo otra serie de ámbitos de la formación profesional para el empleo en la esfera de las competencias del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

57 Para mayor detalle, véanse apartados 1.3.2 y 1.3.2 del capítulo II de esta Memoria.

CUADRO III-4. PRESUPUESTO ANUAL ORDINARIO 2021 Y FONDO ASOCIADO AL MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

Presupuesto anual ordinario 2021		Fondo asociado al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el ámbito educativo		
Programa	Dotación (Millones euros)	Programa	Sub-Programa en 2021	Dotación (Millones euros)
Becas y ayudas al estudio	2.090	Plan Educa en Digital en 2021	Total	1.018
Educación infantil y primaria (Ceuta y Melilla)	188		Brecha digital de uso	105
Educación secundaria, formación profesional y escuelas oficiales de idiomas	421		Aulas digitales interactivas	827
Educación en el exterior	107		Sistemas digitales interactivos (SDI)	31
Inversiones en centros educativos y otras actividades educativas	58	Educación infantil y primaria	Total	202
Total	3.090	Educación secundaria y formación profesional	Total	556
			Plan de Choque para la Formación Profesional y la Empleabilidad	370
			PROA + 2020 - 2021	78
		Proyectos más pequeños		27
		Total		1.803

Fuente: elaboración propia a partir de Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia. Consejo Escolar del Estado. Avance (15 de enero).

Medidas educativas desarrolladas por las comunidades autónomas a consecuencia de la pandemia

A finales del verano, con la llegada de la segunda ola de la pandemia, el endurecimiento de las medidas sanitarias generalizadas en todo el territorio español⁵⁸ tuvo como resultado en el ámbito educativo el uso obligatorio de mascarilla a partir de los 6 años, el distanciamiento físico mínimo de 1,5 metros (salvo en las primeras etapas del sistema) y la toma de temperatura diaria como requisito para el acceso al centro. Estos requisitos han significado la implantación en las comunidades autónomas de una serie de medidas sanitarias específicas y que han supuesto otras de medidas de carácter organizativo en los centros educativos en cuanto a horarios, agrupamientos, recreos y actividades complementarias. En general, se busca el máximo aislamiento de los alumnos en los denominados «grupos de convivencia estable» y el mantenimiento de la distancia de seguridad, apostando por la máxima presencialidad posible, que se

58 Reunión del Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Educación con las comunidades autónomas del 27 de agosto.

prioriza para los alumnos de las primeras etapas del sistema educativo y aquellos en situación de vulnerabilidad.

Según estudios recientes de la Fundación COTEC⁵⁹, las medidas sanitarias y organizativas adoptadas por las comunidades autónomas se han caracterizado por su uniformidad, las propuestas educativas (curriculares y de diseño de programas) no responden a criterios comunes y pueden generar desigualdad entre los territorios. Además, aunque es lógico y comprensible que en una situación de emergencia sanitaria las directrices sanitarias se antepongan a otros ámbitos de actuación, existe un desequilibrio entre las medidas sanitarias y las educativas (no tanto en número, pero sí en amplitud y nivel de concreción), que pone de manifiesto que las políticas estrictamente educativas quedan en un segundo plano. A este respecto hay que señalar que aunque todas las comunidades autónomas las han adoptado, existen grandes diferencias en el grado de sistematización y concreción de los diferentes planes.

Por último, según el Consejo Escolar de Estado⁶⁰, las comunidades autónomas han tratado de adaptar la enseñanza presencial a las medidas sanitarias derivadas de la pandemia mediante la contratación de cerca de 40.000 nuevos docentes en el curso 2020-2021. Parte de este profesorado ha tenido la función de compensar las carencias en el aprendizaje del alumnado durante el confinamiento, labor que se desarrolló en el primer trimestre del curso, por lo que no está garantizado que dichas contrataciones continúen a lo largo del curso escolar.

La realidad de la aplicación de las medidas en los centros educativos

Gracias a los datos obtenidos por la Comisión de Trabajo para el Seguimiento de la COVID-19 del MEFP, publicados por el CEE, se conocen algunos de los efectos más directos de la aplicación de la nueva normativa.

Las adaptaciones curriculares en las programaciones didácticas de cada centro han estado ampliamente extendidas, añadiéndose a las diferencias en la normativa auto-

Modificaciones curriculares generalizadas, pero escasa recuperación de los déficits del curso 2019-2020

nómica respecto a esta cuestión y la valoración del alumnado desde comienzos del presente curso⁶¹, a fin de garantizar la recuperación de aprendizajes y competencias básicas. Así, la modificación de la Programación General Anual (PGA) para el curso 2020-2021 ha sido generalizada en primaria, secundaria y bachillerato, mientras que la atención presencial para trabajar déficits del curso anterior ha estado por encima del 50 por 100 en todas las

59 COTEC, COVID-19 y Educación III: la respuesta de las Administraciones. 1 de diciembre de 2020 así como: COTEC, COVID-19 y Educación I: problemas, respuestas y escenarios, 20 de abril de 2020.

60 Consejo Escolar del Estado, *Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia*. Avance (15 de enero de 2021).

61 COTEC, COVID-19 y Educación III (*op. cit.*).

etapas. En cambio, la ampliación de horarios en aquellas materias con mayor déficit de aprendizaje en el curso anterior y la organización curricular por ámbitos para atender los déficits en los aprendizajes del curso anterior ha sido casi inexistente.

A este respecto baste recordar que la modificación o revisión del currículum permite flexibilizar cualquiera de sus elementos y posibilita dar respuestas a las pérdidas de aprendizaje que pudieron producirse durante los meses de cierre de las escuelas y atender mejor a la diversidad del alumnado, aunque también son necesarios los programas orientados a atender los déficits educativos que el cierre y posterior adopción de la semipresencialidad puede estar generando en el alumnado.

Un aspecto esencial en el desarrollo de los procesos de enseñanza y aprendizaje es, sin duda, la organización de las enseñanzas en modelos con mayor o menor grado de enseñanza presencial del alumnado en los centros educativos. En general, los centros han hecho un uso extenso de su autonomía para decidir este aspecto, destacando la práctica generalización de la presencialidad en infantil y primaria y la elevada implantación del sistema «mixto» o por turnos en secundaria (recuadro III-6).

La presencialidad en las diferentes etapas y las formas de la misma difieren enormemente

RECUADRO III-7. PRESENCIALIDAD DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS EDUCATIVOS

Autonomía de los centros para decidir el grado presencialidad de su alumnado

- La mayor presencialidad ha correspondido a las Escuelas Oficiales de Idiomas (con un 68,4 por 100 de centros que han podido decidir libremente una mayor o menor presencialidad, y el menor a centros que imparten educación infantil y primaria (15,8 por 100)
- Los centros han podido tomar decisiones autónomamente sobre organización de horarios y acceso a los centros. Así, un 88,5 por 100 de los centros establecieron horarios diferenciados para una entrada escalonada de su alumnado y un 87,5 por 100 de centros establecieron diferentes itinerarios para el acceso a sus instalaciones.

Con respecto a la utilización de instalaciones

- Generalmente se han utilizado las instalaciones (aulas, salas, etc.) de los centros y solo en un 33,5 por 100 de los centros se han realizado sesiones o actividades lectivas curriculares al aire libre.
- La necesidad de utilizar otras instalaciones está bastante generalizada, especialmente en primaria y secundaria, donde 16 comunidades autónomas han habilitado otros espacios fuera del propio edificio escolar.

Sobre la enseñanza presencial o semipresencial por nivel educativo

- En las etapas de educación infantil y primaria, la enseñanza totalmente presencial se ha producido de forma generalizada y en un 73,7 por 100 de los centros se ha optado por la reducción de grupos, pero no en el resto de niveles educativos.
- En Secundaria, solo en el 26,3 por 100 de los centros la enseñanza es totalmente presencial, aunque con flexibilizaciones horarias.

RECUADRO III-7. PRESENCIALIDAD DEL ALUMNADO EN LOS CENTROS EDUCATIVOS*(continuación)*

- La mayor asistencia al centro en un modelo semipresencial se encuentra en la FP, y de manera especial en las materias o módulos de contenido práctico (36,8 por 100 asistencia alumnado).

Y la organización de la atención semipresencial tiene un seguimiento desigual:

La organización de horarios en diferentes turnos es muy poco significativa, aunque ha sido un sistema utilizado en un 42,1 por 100 en bachillerato y CFGM y CFGS.

- El 47,36 por 100 de los alumnos acuden en días o semanas alternas a su centro en bachillerato y FP, enseñanzas artísticas y Escuelas Oficiales de Idiomas.
- La opción de acudir todos los días al centro en diferentes franjas horarias, apenas ha sido utilizada, y tampoco ha tenido un seguimiento destacado la clase simultánea (en versión presencial y virtual), quedando reducida a un 36,8 por 100 en bachillerato.

Fuente: elaboración propia a partir del informe de Consejo Escolar de Estado. Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia. Avance — 15 de enero.

Asimismo, la pandemia ha puesto de relieve el papel fundamental de los docentes en la educación y el reconocimiento social de su labor. Tras el cierre de los centros educativos, los docentes y otro personal educativo no solo se han visto a menudo sobrecargados, tal y como reflejan recientes encuestas al profesorado sino que además tanto la educación *online* como la semipresencial les ha enfrentado a una situación extremadamente excepcional, para la que no contaban con las competencias y herramientas necesarias para un desarrollo adecuado de la educación⁶². Por tanto, la pandemia ha resaltado la necesidad de que cuenten con más apoyos, alguno de los cuales han venido desarrollando en el curso 2020-2021.

Nuevos retos del sistema educativo no universitario

Además del agravamiento de algunos problemas educativos preexistentes, el largo periodo de aislamiento de la escuela, que al final fue de 6 meses⁶³, junto a las circunstancias desiguales en los hogares y el alumnado para adaptarse a la educación a distancia, dada la heterogeneidad de las condiciones de partida así como de las diferencias en cuanto a los recursos o competencias⁶⁴ para hacerlo de manera efectiva, ha tenido implicaciones muy importantes desde la perspectiva de la calidad y la equidad educativa.

62 UNICEF-Comité español ¿Cómo están afrontando los docentes la crisis del COVID-19? Junto encuesta realizada el 25 de marzo para conocer la opinión del personal docente tanto de centros públicos como concertados y privados. El Proyecto de investigación e innovación Atlántida ha realizado una encuesta a 3.700 docentes que muestra cómo vivieron el periodo de confinamiento. Informe de la Fundación SM. Volvemos a clase. El impacto del confinamiento en la educación.

63 Pues a la duración del cierre impuesto por el COVID se unieron las vacaciones escolares.

64 Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía* e Informe del CES de actualización del informe 1/2018, el medio rural y su vertebración social y territorial, en elaboración.

Los problemas que la pandemia ha puesto en evidencia, junto a los efectos en la educación de algunas medidas sanitarias adoptadas, han contribuido a acrecentar la brecha educativa que ya existía entre el alumnado en función de su origen socioeconómico. La reducción de tiempo lectivo por el cierre escolar implica una pérdida de competencias y conocimiento similar al que los estudiantes sufren durante las vacaciones de verano, o incluso mayor, por las circunstancias y el momento en que se produjo la interrupción. Estas pérdidas de aprendizaje, si bien afectan a todo el alumnado, tienen una mayor incidencia en el alumnado de entornos más desfavorecidos, de origen migrante, entre el alumnado con distintas capacidades. El impacto es mayor a edades más tempranas, con lo que esto implica en términos de eficiencia y equidad del sistema educativo por tratarse de etapas clave en el desarrollo de competencias y capacidades de los alumnos.

Por otro lado, la ausencia continuada de interacción directa y el uso masivo de las TICS en el proceso educativo ha podido tener un impacto negativo sobre la salud mental y bienestar de los alumnos⁶⁵. Además, la desvinculación emocional con la escuela, el profesorado y el resto del alumnado ha influido negativamente en algunos factores preventivos del abandono escolar, dada la relación directa que permite el trato personalizado, la atención a las necesidades y el acompañamiento de los niños y niñas en riesgo de abandono⁶⁶.

Así, la educación en línea ha aumentado la brecha digital previa existente entre estudiantes de diferentes características económicas, sociales y zonas de habitabilidad (rural o urbana), limitando los progresos en equidad, especialmente por la gran segregación escolar que existe en algunas zonas. Además, el sistema de semipresencialidad puede generar diferencias más allá de la brecha digital, dadas las diferencias de disponibilidad de apoyo familiar y el mayor grado de autonomía exigido, para el que no todo el alumnado está preparado.

Aún es pronto para valorar el rendimiento del alumnado en la última parte del curso 2019-2020 durante los meses de confinamiento, dada la ausencia de datos al respecto en el momento actual. Sin embargo, aunque la cuantificación de los efectos en el rendimiento es compleja, existe un alto grado de unanimidad⁶⁷ sobre el hecho de que las posibles pérdidas de aprendizaje tendrán previsibles consecuencias en el futuro laboral de las generaciones

*COVID-19 y brechas
educativas: efectos
en la calidad y equidad
educativa*

*Pérdida segura
de aprendizaje e impacto
en rendimiento
por evaluar*

65 Parlamento Europeo, Resolución de 22 de octubre de 2020, sobre el futuro de la educación en Europa en el contexto de la COVID-19 (2020/2760 RSP).

66 Save the Children, COVID-19: cerrar la brecha. Impacto educativo y Propuestas de equidad para la desescalada.

67 Informe CES 2/2020, Jóvenes y mercado de trabajo en España.

afectadas por esta situación, tanto en términos salariales, de productividad o competitividad, y especialmente, de la generación que va a iniciar su entrada en un mercado laboral gravemente afectado por la crisis económica provocada por el COVID.

Respecto a los entornos virtuales y las nuevas tecnologías, no debe olvidarse que, aunque constituyen una herramienta valiosa de apoyo a la educación presencial, el componente de socialización de esta última resulta difícilmente sustituible, por lo que es importante garantizar el aprendizaje presencial al máximo posible, ya que la educación *online* no sustituye en ningún caso a la interacción directa entre docentes y alumnos⁶⁸. Más de la mitad del alumnado (54 por 100) y la práctica totalidad del profesorado (90 por 100) cree que se aprende más en el centro educativo que estudiando desde casa, y aunque la mayoría de los alumnos y alumnas afirman que se ha manejado bien con el aprendizaje a distancia, el 75 por 100 prefiere la enseñanza presencial⁶⁹.

Impacto específico de la pandemia en la educación universitaria

Al igual que en los demás niveles educativos, el curso 2019-2020 se recordará como el inicio de la adaptación de la universidad a la sociedad digital debido a la pandemia, siendo así el primero en que se implementaron nuevos sistemas de enseñanza y evaluación en línea en todas las universidades⁷⁰. Como ya dio cuenta la Memoria del CES 2019, el curso 2019-2020 concluyó gracias a un uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación y a una adaptación y/o retraso de las pruebas de evaluación. Los centros y docentes han mostrado su esfuerzo y creatividad para continuar con su actividad en un escenario desconocido, en un contexto en que la coordinación y cooperación institucional a nivel europeo no ha sido la suficiente⁷¹. El efecto de la pandemia en la universidad, no obstante, va más allá de la adaptación de las metodologías de enseñanza a la no presencialidad, pues se trata de una institución compleja con múltiples dimensiones. También los sistemas de gestión, la investigación o la movilidad de estudiantes se han visto afectados por la nueva situación.

Son numerosos los ámbitos en los que el sistema universitario ha tenido que responder a partir de junio de 2020, fecha en que terminó el primer estado de alarma. Si bien el Ministerio, en colaboración con las comunidades autónomas, elaboró un documento marco con recomendaciones generales, cada universidad, en el ejercicio de la autonomía universitaria, ha tenido que crear sus propios protocolos de contención y prevención de contagios para dicho curso, entre otras cuestiones. Las universidades han debido designar, al menos, a una persona encargada de la coordinación de las actuaciones relativas al COVID-19 así como habilitar espacios de aislamiento

68 Parlamento Europeo, Resolución de 22 de octubre de 2020, sobre el futuro de la educación en Europa en el contexto de la COVID-19 (2020/2760 RSP).

69 Informe de la Fundación SM, *Volvemos a clase. El impacto del confinamiento en la educación*.

70 Memoria CES 2019.

71 Parlamento Europeo, *Resolución sobre el futuro de la educación en Europa en el contexto de la COVID-19* (2020/2760 RSP).

para posibles infectados. A través de sus diferentes grupos de trabajo, la CRUE ha elaborado también diferentes documentos que han servido de guía para que las universidades implementasen los cambios⁷². Más allá de las medidas sanitarias adoptadas, hay ámbitos especialmente afectados por la pandemia⁷³ y que son fundamentales para asegurar la calidad del sistema de universidad y el de ciencia en su conjunto, como la movilidad internacional de profesores, investigadores y estudiantes; la divulgación de los resultados de la investigación y la transferencia a la sociedad (ya que se limitan los espacios en que estas pueden darse y el número de personas que pueden participar), o la dificultad de gestionar las prácticas externas, al depender de otras entidades, lo que supone un reto compartido con la FP.

RECUADRO III-8. LA UNIVERSIDAD FRENTE A LA PANDEMIA: PRINCIPALES MEDIDAS
CURSO 2020-2021

Financiación, equidad y acceso

Dotación presupuestaria extra para las CC.AA dentro del Fondo COVID.
Exenciones de matrícula para estudiantes que reciban el ingreso mínimo vital.
Incremento de la ayuda en becas para el curso 2020-2021 (Real Decreto 688/2020)

Digitalización de la enseñanza y la evaluación

Mantenimiento de sistemas de enseñanza en línea o híbridas, evitando que los estudiantes pasen el día en el campus.
Formación y asesoramiento al profesorado en herramientas digitales.
Defensa en línea de trabajos de fin de grado y máster, y tesis doctorales.
Refuerzo de las redes informáticas por el aumento del tráfico de datos.
Plan UniDigital.

Gestión de personal

Prórroga de los contratos temporales de profesores e investigadores.
Protocolos de teletrabajo del personal de administración y servicios, y atención mediante cita previa.
Nombramiento de personal encargado de la coordinación de las actuaciones relativas al COVID-19.

Investigación

Ayudas específicas a la investigación vinculada al COVID (Fondo Supera COVID-19*, con 8,5 millones de euros, o la Convocatoria COVID-19 de Fundación «La Caixa»).

Creación de la plataforma dedicada al coronavirus del Espacio Europeo de Investigación (*European Research Area (ERA) Corona platform*).

Internacionalización y movilidad de estudiantes

Regreso de estudiantes Erasmus a España en último trimestre del curso 2019-2020.

72 Por ejemplo, el *Informe de procedimientos de evaluación no presencial*, publicado en abril de 2020, o la *Guía sobre el teletrabajo con perspectiva de género*, de junio de 2020.

73 CRUE, *La universidad frente a la pandemia*, 2021.

RECUADRO III-8. LA UNIVERSIDAD FRENTE A LA PANDEMIA: PRINCIPALES MEDIDAS
CURSO 2020-2021 (*continuación*)

Ampliación de plazos para nuevas convocatorias Erasmus+ y Horizonte 2020.
Proyectos de «blended mobility» (movilidad híbrida: presencial y virtual).

Medidas sanitarias

Protocolos de contención y prevención de contagios. Habilitación de espacios de aislamiento para posibles infectados. Adaptación de instalaciones y aumento del gasto en limpieza.

* CRUE, CSIC y Banco Santander.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Universidades y CRUE, *La universidad frente a la pandemia*, 2021.

Con el objetivo de digitalizar la enseñanza universitaria, a principios de 2021 el Ministerio de Universidades, el Ministerio de asuntos Económicos y Transformación Digital y CRUE Universidades, a través de su sectorial TIC, presentaron el Plan UniDigital, que cuenta con fondos europeos y un presupuesto de más de 142 millones de euros. Aún no existe información suficiente de los avances en la implementación del plan, que cuenta con cuatro líneas estratégicas (proyectos de infraestructuras y servicios TIC, proyectos de desarrollo de *software*, medidas de apoyo, ayudas e incentivos a la digitalización y la docencia, y medidas estratégicas y de coordinación).

Asegurar una educación de calidad, inclusiva y equitativa, así como oportunidades de formación a lo largo de la vida para todos los ciudadanos es uno de los objetivos

Impacto incierto de la pandemia en el aprendizaje permanente de los adultos

propuestos por la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas⁷⁴. Si el impacto de la pandemia en la educación formal reglada a medio y largo plazo es aún desconocido, más aún lo es su impacto en el aprendizaje a lo largo de la vida (ALV), por la propia naturaleza de este aprendizaje, menos sistematizado y formalizado. La

adaptación y mejora de las cualificaciones profesionales (*upskilling and reskilling*) será clave sin embargo en la recuperación económica, pues la salida de la crisis no dejará intacta la estructura económica y ocupacional. En este sentido, conviene recordar la importancia que tienen, junto a las habilidades meramente cognitivas, las no cognitivas, muy relacionadas con las competencias transversales o *habilidades blandas* a la hora de fomentar la empleabilidad y la movilidad social⁷⁵, así como las digitales. Los

74 Véase Naciones Unidas, Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015 por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

75 Así, hay estudios que muestran que las habilidades no cognitivas (como la motivación, la iniciativa y la ambición individual) pueden llegar a ser más relevantes que las habilidades cognitivas a la hora de lograr la movilidad ocupacional ascendente de jóvenes cuyos progenitores carecen de titulación universitaria, es decir, de fomentar la meritocracia en el acceso a ocupaciones profesionales. Véase Fundación La Caixa, El observatorio social, «¿Qué influye más en la posición social de una persona, sus habilidades o su origen

últimos datos sobre ALV en España, previos a la irrupción de la pandemia, nos sitúan en un nivel parecido al de la media europea pero aún lejos del objetivo de la Estrategia 2020 objetivo que posiblemente se ha alejado aún más en 2020.

1.3. ACCESO A LA VIVIENDA

El acceso a la vivienda está marcado por la evolución de los precios, que va a definir las posibilidades de acceso a una vivienda, en qué régimen y ubicación. La pandemia y la situación de confinamiento domiciliario en 2020 han mostrado las numerosas diferencias sociales y las carencias en este terreno. Sin embargo, la importancia de la vivienda como bien de primera necesidad, esencial para la formación de hogares y el desarrollo de la vida en condiciones dignas, así como su relevante papel para un crecimiento económico inclusivo, un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo o la estabilidad macrofinanciera, hacen necesario afrontar desde los diversos sectores implicados, tanto públicos como privados, una actuación decidida y coordinada que, con una visión tanto a medio como largo plazo, ayude a satisfacer las necesidades residenciales de la población.

1.3.1. Mercado y accesibilidad a la vivienda en el contexto de la pandemia

El impacto económico y social que está teniendo la pandemia implica un empeoramiento en la accesibilidad económica a la vivienda y una importante precariedad en la tenencia de la misma. Esta situación está retrasando, aún más, la emancipación de los jóvenes y disminuyendo la formación de nuevos hogares, aumentando las desigualdades para comprar o alquilar una casa y acentuando las dificultades para afrontar los gastos derivados de la vivienda sin comprometer otros gastos necesarios. Además, el impacto económico y social que la pandemia está teniendo no solo ha agudizado estos problemas, sino que previsiblemente aumentará las necesidades residenciales. Con el objeto de garantizar este derecho, las Administraciones públicas han ido desarrollando a lo largo del año 2020 lo que podrían llamarse políticas de vivienda de «emergencia» para hogares especialmente vulnerables. Sin embargo, dichas políticas son insuficientes para atender tanto las necesidades de vivienda existentes antes de la pandemia, como las surgidas a raíz de la misma. Ante esta situación, el Gobierno ha introducido importantes cambios de carácter jurídico y social en el procedimiento de desahucio de la vivienda habitual⁷⁶, y durante el año 2020 se procedió a la consulta pública previa sobre el Anteproyecto de Ley estatal por el Derecho a la vivienda. Sin embargo, y aunque se parte de un análisis compartido de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, todavía no se ha alcanzado el consenso necesario para su aprobación. La complejidad del propio mercado la vivienda, de los sectores

familiar?», Gøsta Esping Andersen, Universidad Pompeu Fabra y Jorge Cimentada, Max Planck Institute of demografic Research, julio 2020.

76 Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transporte.

económicos y sociales implicados en la misma y sus diferentes posiciones sobre las soluciones más adecuadas para intentar garantizar una vivienda accesible y adecuada para todos está dilatando su aprobación, siendo en estos momentos la intervención pública en el mercado del alquiler uno de los debates que sigue abierto.

España sigue siendo uno de los países europeos con mayor número de propietarios y también de los que cuentan con más viviendas por unidad familiar, por la importan-

Sigue aumentando el alquiler, especialmente entre las personas menos solventes económicamente

cia de la segunda residencia (un rasgo peculiar de nuestro país en el entorno europeo). Sin embargo, en los últimos años se ha ido produciendo una transformación del modelo residencial, protagonizada por un incremento del alquiler a precio de mercado sobre todo entre los hogares de jóvenes (48,2 por 100). Además, esta evolución del modelo español está siendo más rápida⁷⁷ que en otros países

del sur de Europa con similares sistemas residenciales. Por otro lado, en España destaca la proporción de hogares de jóvenes (22,5 por 100) que residían en 2019 en una vivienda cedida (gráfico III-22).

La opción del alquiler a precio de mercado está directamente relacionada con la disponibilidad de recursos económicos y sociales, por lo que en 2019 vuelven a ser, además de los hogares jóvenes, los hogares encabezados por personas extranjeras (75 por 100 los no comunitarios y 58,6 por 100 entre los comunitarios), y las familias monoparentales (20,3 por 100), entre otros, los que recurren más a esta forma de tenencia. Además, es en estos colectivos donde el alquiler se ha acentuado más en los últimos años. El aumento de la demanda de vivienda en estos sectores de población frente a la insuficiencia de la oferta de vivienda social en España está favoreciendo el mercado de alquiler privado como instrumento alternativo a una oferta adecuada de vivienda social, aunque a menudo de baja calidad y en localizaciones alejadas del centro. Otros factores que contribuyen al incremento de la demanda de alquiler son las dificultades de acceso a la vivienda en propiedad, problemas de financiación y la concentración de la actividad económica en determinadas localizaciones.

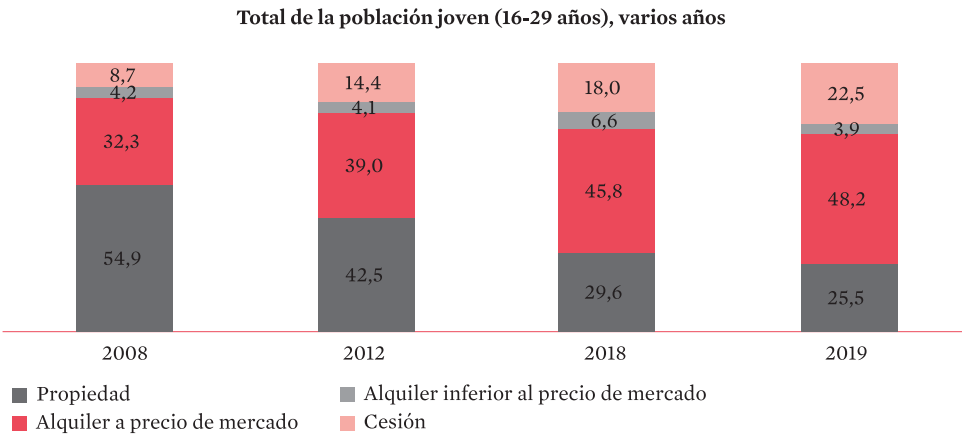
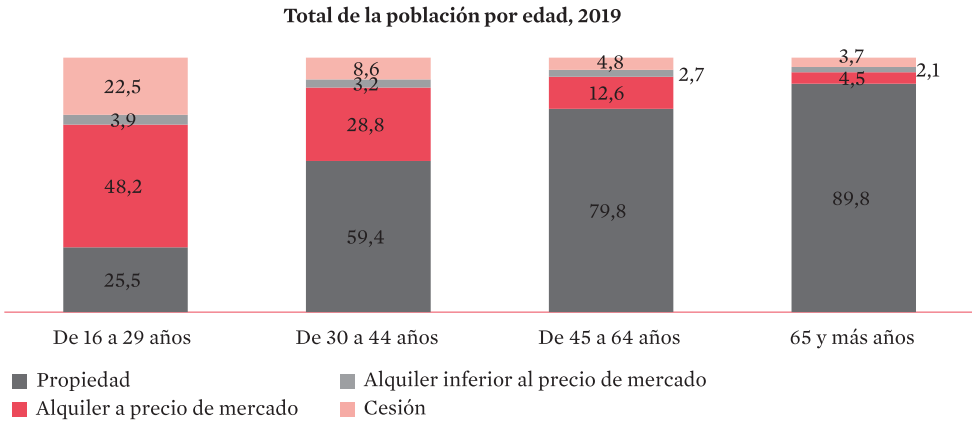
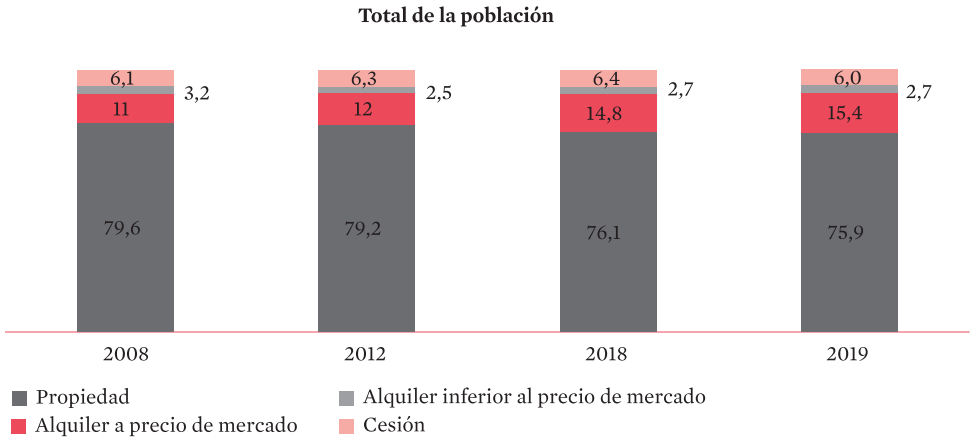
Por fin en el año 2020, en cumplimiento de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda

Un escenario prepandemia caracterizado por la subida de los precios del alquiler

y alquiler, se ha puesto en funcionamiento el Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, que recoge información con los datos de la fianza depositada por los inquilinos que, sobre todo en las comunidades autónomas en las que dicha fianza es obligatoria, debería coincidir con la renta final que se

77 Informe España 2020, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, A. Walliser y P. Uceda, «La vivienda en España: dinámicas de cambio en el modelo residencial».

GRÁFICO III-22. HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, VARIOS AÑOS Y 2019



Nota: clasificación de hogares en función de la edad de la persona de referencia del hogar.
 Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

CUADRO III-5. RENTA, SUPERFICIE Y CUANTÍA MEDIA DEL ARRENDAMIENTO POR CCAA EN 2018

Comunidades autónomas	2018			Var. 2015-2018 renta media
	Renta media €/m ² mes	Superficie media m ²	Cuantía media €/m ² mes	
Andalucía	6,6	84	504	12,1
Aragón	6,5	75	463	7,4
Asturias	6,3	77	450	7,4
Baleares	8,1	85	624	19,1
Canarias	6,9	77	500	14,3
Cantabria	6,7	78	490	9,5
Castilla y León	5,7	87	450	8,2
Castilla-La Mancha	5,3	90	436	8,9
Cataluña	9,1	74	650	13
Comunidad Valenciana	5,2	92	445	13,1
Extremadura	4,7	93	400	10,4
Galicia	5,6	88	433	8,3
Madrid	11,7	71	780	12,2
Murcia	4,8	97	400	9,8
La Rioja	5,5	88	450	7,1

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, Explotación estadística de fuentes tributarias, Tablas, gráficos y mapas resumen.

paga⁷⁸. Sin embargo, la información publicada está desactualizada (2018), y no disponible para todas las comunidades autónomas⁷⁹. Por ello, como aproximación a la evolución más reciente se suele acudir a los precios de oferta que publican los portales inmobiliarios, que habitualmente son superiores al precio finalmente acordado entre ambas partes.

Del análisis de ambas fuentes hasta 2018 se observa que las diferencias de los precios se amplifican en los mercados más grandes y donde se ha producido una mayor subida del precio, mientras que la oscilación de precios disminuye donde el parque

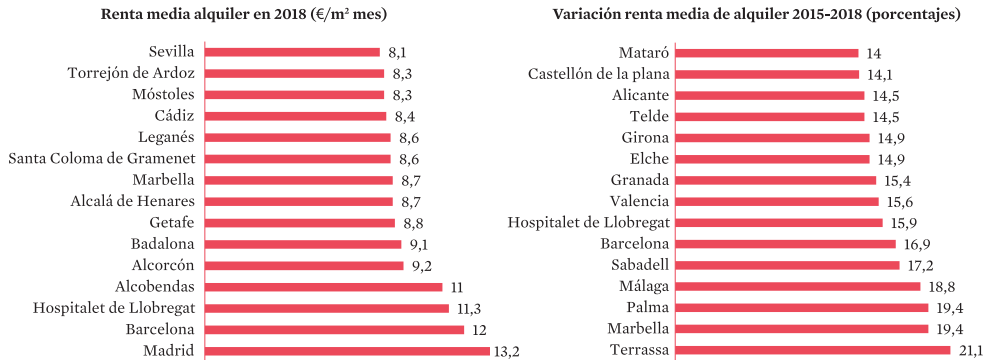
de alquiler es más reducido y los precios son más bajos. Sin embargo, lo más importante es que ambas estadísticas reflejan una tendencia de subida de los precios del alquiler, especialmente en 2016 y 2017.

En 2020 el precio de la vivienda en alquiler se estanca e incluso disminuye en algunas localizaciones

El aumento de la demanda antes señalado, frente a una oferta de alquiler residencial rígida en el corto plazo,

78 Sin embargo, hay que tener en cuenta la existencia en España de alquileres sin declarar o declarados por un importe inferior, o que los depósitos de fianza se utilizan especialmente para viviendas en alquiler que tienen ventajas fiscales o ayudas para los inquilinos, por lo que normalmente se trata de inmuebles con precios más bajos.

79 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, Explotación estadística de fuentes tributarias, Metodología.

GRÁFICO III-23. CIUDADES CON LA RENTA MEDIA DE ALQUILER MÁS ALTA EN 2018 Y CON MAYORES INCREMENTOS DESDE 2015

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Sistema Estatal de Índices de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, Explotación estadística de fuentes tributarias, Tablas, gráficos y mapas resumen.

explicaría el dinamismo de los precios del alquiler de los últimos años, que sin embargo se ha visto ralentizado en el último (gráfico III-24). El aumento de la oferta de inmuebles en alquiler que ha supuesto la incorporación en el mercado del alquiler de las viviendas turísticas con motivo de las restricciones a la movilidad de la pandemia, sobre todo en los mercados más tensionados, podría explicar en parte dicho estancamiento, y sobre todo el cambio de tendencia en Madrid y Barcelona⁸⁰. Sin embargo, hay que señalar que dado el perfil de los principales demandantes de vivienda en alquiler, así como las consecuencias que está teniendo la pandemia en estos colectivos, los precios actuales en el mercado siguen siendo inasequibles para los grupos más vulnerables, máxime cuando esta situación se produce en un contexto de debilidad de la oferta pública de alquiler, como se verá más adelante.

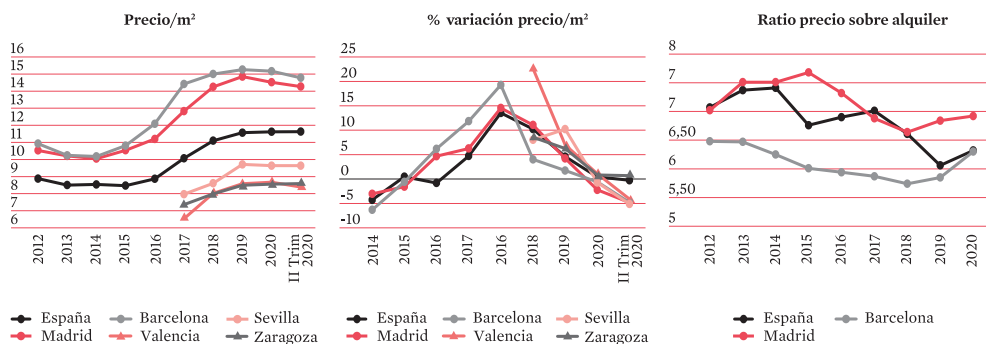
En los últimos años se produce una disminución de la rentabilidad bruta del alquiler residencial a nivel nacional (gráfico III-25). Sin embargo, existe una gran heterogeneidad entre mercados locales. De hecho, la fortaleza de la demanda en mercados como el de Barcelona y Madrid, está cambiando la pauta de reducción de la rentabilidad relativa del alquiler (gráfico III-24).

La evolución de los diferentes indicadores de la demanda de vivienda en propiedad señala una disminución de la misma en 2020. Así en dicho año, las compraventas de vivienda libre disminuyeron un 14,2 por 100: ese mismo descenso (14,2 por 100) acusaron las viviendas de segunda

La demanda de vivienda en propiedad disminuye en 2020, y especialmente la vivienda de segunda mano

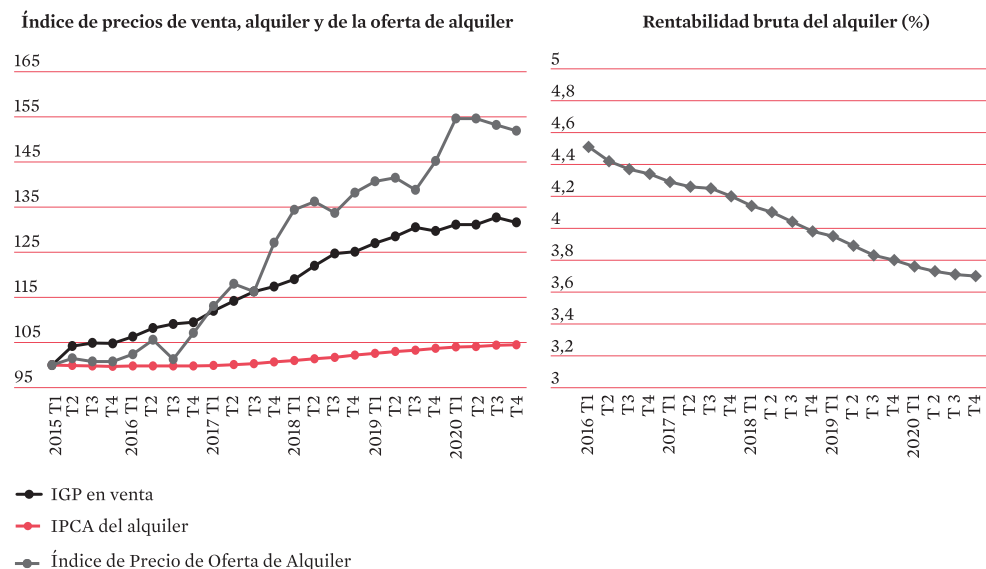
80 Los trabajos académicos disponibles no presentan una estimación precisa del efecto cuantitativo del alquiler vacacional en los precios del alquiler, aunque sugieren que su magnitud depende tanto de la densidad de alquiler vacacional como de la demanda de vivienda residencial en determinadas zonas de las ciudades (véase Memoria CES 2019).

GRÁFICO III-24. PRECIO DE ALQUILER EN ALGUNAS CIUDADES ESPAÑOLAS, 2012-2020



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, Informe sobre el mercado del alquiler, 2020.

GRÁFICO III-25. PRECIOS DE VENTA, DE ALQUILER Y DE LA OFERTA DE ALQUILER (2015-2020) Y RENTABILIDAD DEL ALQUILER (2016-2020)

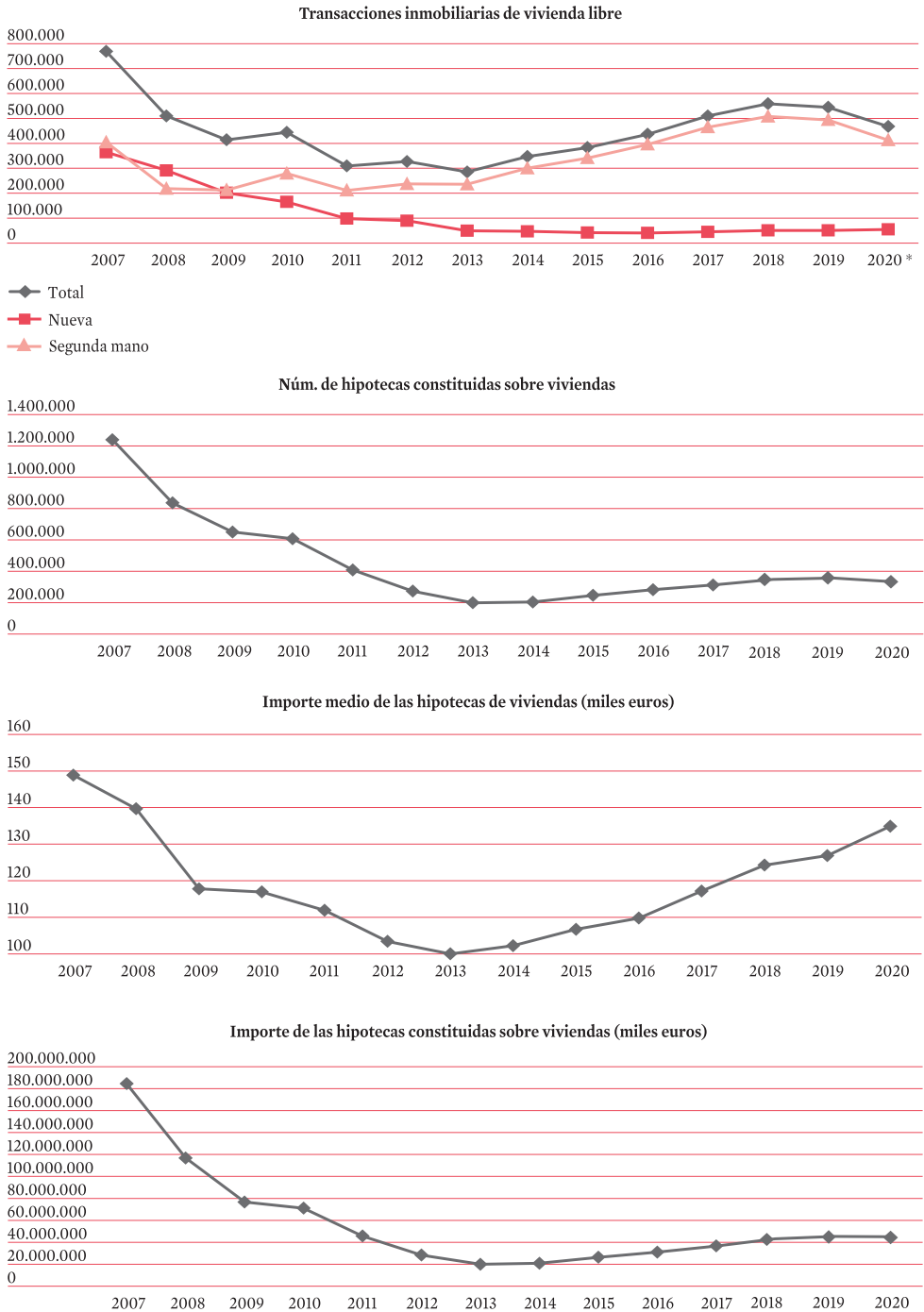


Notas: Índice General de Precios (IGP) de venta de vivienda libre, Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) para alquiler, Índice de Precios de Oferta de Alquiler (Fotocasa).

Fuente: MITMA. Observatorio de Vivienda y Suelo, Boletín núm. 36 (Cuarto Trimestre. 2020).

mano, mientras que en las de nueva construcción la evolución fue positiva (7,9 por 100). También disminuyeron un 6,7 por 100 las hipotecas registradas sobre viviendas (gráfico III-26).

GRÁFICO III-26. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2020



Fuente: INE y MITMA.

CUADRO III-6. CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ACCESIBILIDAD, 2013-2020

Indicadores de accesibilidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Condiciones de financiación(a)								
Plazo medio de las nuevas hipotecas (años)*	22,2	22,6	22,8	23,1	23,4	23,6	23,6	23,5
Relación préstamo/Valor (%) (RPV) (Operaciones nuevas)	57,5	59,5	62	63,9	65,1	65,7	64,5	64,2
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%	14,9	13,4	14,6	14,3	14	14,8	12,1	9,1
Tipo de interés de los nuevos préstamos vivienda (%)	3,2	3,1	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	1,9
Medidas de esfuerzo(a)								
Precio de la vivienda/RBD por hogar (años)	6,3	6,4	6,6	6,7	6,9	6,8	7	7,2
Esfuerzo teórico anual (%)	36,4	36,1	33,6	33,5	30,4	30	30,8	30,7

* Datos a III trimestre de 2020 (29-04-2021).

(a) Media del periodo.

Fuente: Banco de España, Indicadores del Mercado de la Vivienda.

La disminución en el número de hipotecas constituidas posiblemente esté relacionada con los problemas de accesibilidad al mercado en propiedad y la restricción crediticia, reflejada en la ratio crédito/valor: los hogares deben entregar más del 35,8 por 100 del valor de la vivienda para realizar una compra, lo que significa un requisito de ahorro previo muy grande. Por otro lado, también aumenta la relación del precio de la vivienda respecto a la renta bruta disponible en el hogar, lo que implica que tomar la decisión de compra significa aceptar un endeudamiento elevado, pudiendo contener la decisión de compra y hacer que la demanda se desvíe al alquiler, sobre todo dada la experiencia de la reciente crisis financiera (cuadro III-6). Sin embargo, para la población solvente y con ahorros previos las condiciones de financiación, con tipos muy bajos, son buenas⁸¹.

Siguiendo la tendencia al alza desde 2013, en el año 2020 el esfuerzo medio que deben realizar las familias en nuestro país para comprar una vivienda se sitúa en 7,2 años de sueldo, mientras que el consenso de mercado apunta a los cinco años como periodo razonable. Sin embargo, el esfuerzo teórico anual, que señala el porcentaje de la renta anual disponible del hogar que supone el importe de las cuotas a pagar, por un hogar mediano, en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, se mantiene alrededor del 30 por 100 en los últimos años.

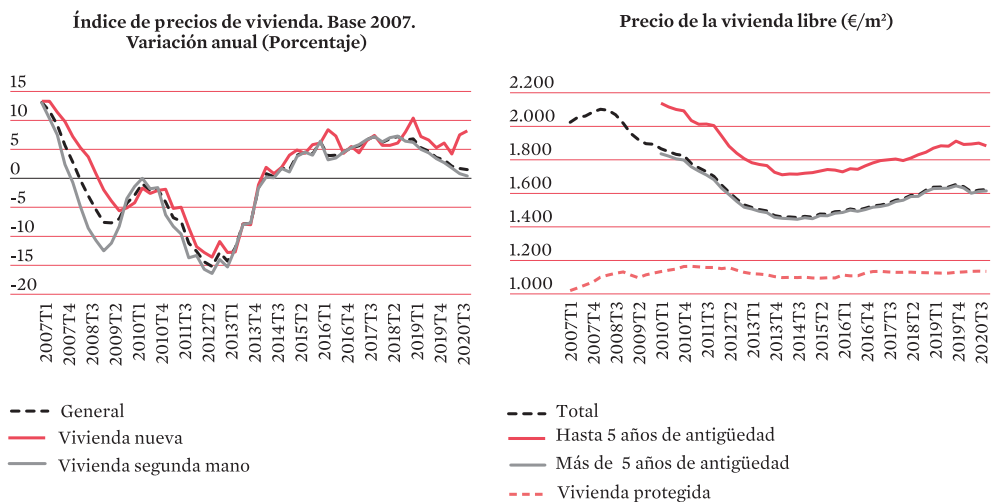
81 Véase capítulo I.

La estabilización en el precio de la vivienda en propiedad que se produjo en 2019 después de encadenar cuatro años de crecimiento (gráfico III-27), en consonancia con el inicio de una demanda que ya tendía a suavizarse en ese año, no tiene en el año 2020 un efecto tan claro sobre los precios, a pesar del descenso de la demanda durante este año. Así, según el índice trimestral de precios de la vivienda del INE, la variación interanual fue de un 1,5 por 100 para el conjunto de los precios de la vivienda, pero mientras que el precio para las viviendas nuevas fue bastante elevado (8,2 por 100), para las viviendas usadas se mantuvo más constante (0,4 por 100). Los datos del MITMA sobre el precio de la vivienda libre reflejan, sin embargo, una evolución anual negativa para el conjunto de viviendas (-1,8 por 100), aunque el descenso es ligeramente más acusado en las viviendas usadas (-1,8 por 100) que en las nuevas (-1,4 por 100).

La caída del empleo en el año 2020 no solo ha producido un descenso en la renta disponible de los hogares que dificulta su acceso a una vivienda, sino que, además, la evolución conjunta de alquileres, precios de venta y salarios explican de forma clara las dificultades crecientes de acceso a la vivienda para los hogares, en especial para los de nueva creación. Así, en el periodo comprendido entre 2013 y 2020 el aumento acumulado de los precios de los alquileres fue del 56,9 por 100, el de los precios de las viviendas alcanzó el 33,8 por 100, mientras que los salarios por persona ocupada, estimados por el INE en su encuesta trimestral de salarios, crecieron solo el

El descenso de la demanda de la vivienda en propiedad, todavía no tiene un reflejo claro en los precios

GRÁFICO III-27. PRECIOS DE VENTA DE VIVIENDA, 2007-2020



Fuente: INE y MITMA.

3 por 100⁸². De hecho, el coste de acceso de compra y de alquiler de una vivienda libre para una persona asalariada entre 16 y 34 años sobrepasa con mucho el 33 por 100 de sus ingresos, (umbral en que se suele situar el máximo aconsejable de gasto en alojamiento para no comprometer otros desembolsos básicos del hogar), obstaculizando la formación de hogares jóvenes⁸³.

En el año 2019 la vivienda absorbía la mayor parte del gasto familiar en España, implicando el 31,2 por 100 del desembolso del año⁸⁴. Dicho gasto en aumento desde

Los gastos derivados de la vivienda suponen una sobrecarga excesiva para un 8,5 por 100 de la población

2018 es especialmente gravoso para los hogares con menos recursos económicos (1 quintil de gasto), pues supone el 40,4 por 100 del gasto total de estos hogares se dedica a pagos periódicos que suponen el mantenimiento adecuado de su vivienda (alquiler, hipoteca, luz, agua, gas y otros combustibles).

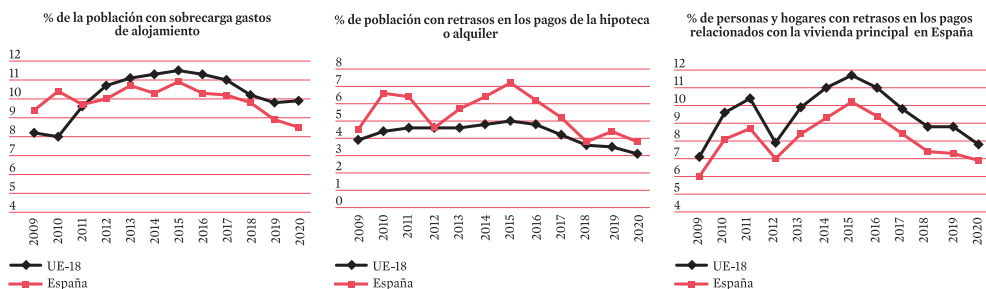
Además, a pesar del descenso producido en los últimos años, en 2019 un 8,5 por 100 de la población destina el 40 por 100 o más de su renta disponible a satisfacer los costes de la vivienda, sobrepasando el mencionado umbral del 33 por 100. Este sobreesfuerzo ha contribuido a que un 7,8 por 100 de las personas y un 6,9 por 100 de los hogares hayan tenido retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda. Aunque la mayoría de las familias españolas ha conseguido en

Pero en el caso de la población en alquiler este sobreesfuerzo alcanza a un 37 por 100

2019 hacer frente a estos pagos del alquiler o la hipoteca, un 3,8 por 100 no pudo (gráfico III-28).

Aunque la proporción de población que tiene problemas de acceso y mantenimiento de la vivienda en España es similar a la de la UE-18, esta tasa de esfuerzo se ve

GRÁFICO III-28. PROBLEMAS DE MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA, 2008-2019



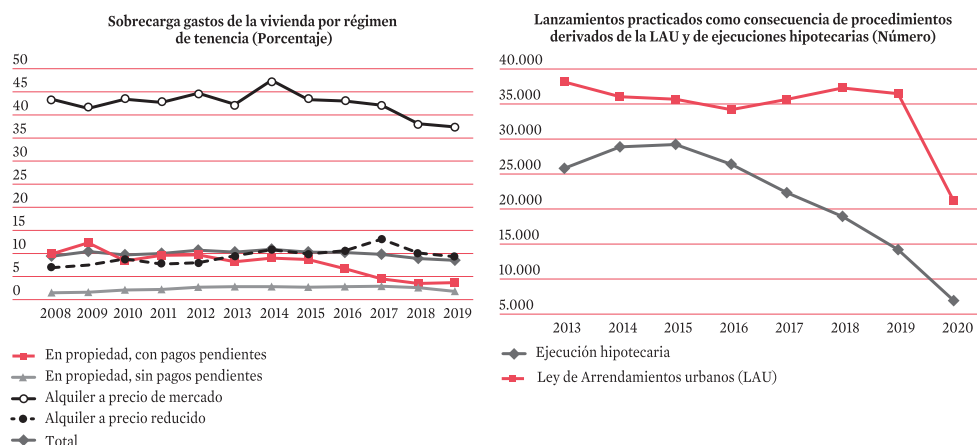
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, y Eurostat, *Population and Social Conditions*.

82 Julio Rodríguez-López, «2020, un ejercicio difícil para el mercado de vivienda», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, núm. 207, MITMA, 2021, págs. 215-228.

83 Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, Balance General, Primer semestre 2020.

84 Véase epígrafe 1.5.

GRÁFICO III-29. RIESGOS EN EL MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA



Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*, y CGPJ, Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales.

ampliamente superada en determinados territorios y ciudades, tanto por la variabilidad de los ingresos medios por hogar como de los precios de la vivienda, y está obligando a muchas familias a redoblar los esfuerzos para asumir el coste residencial, y especialmente en el caso de los hogares que residen en alquiler donde este sobreesfuerzo alcanza al 37,4 por 100 de la población en 2019.

Este problema, aunque ha disminuido en los últimos años, está claramente relacionado con que la tenencia de la vivienda en alquiler es mayor, y ha crecido más, en aquellos grupos con menor solvencia económica, en paralelo a las subidas del precio del alquiler en los últimos años. Por ello, algunas dificultades para mantener la vivienda, como la excesiva carga o el retraso en los pagos relacionados con la vivienda, son bastante más frecuentes en grupos especialmente vulnerables, como las personas jóvenes, inmigrantes, desempleadas, las personas solas con hijos dependientes, los hogares con menos ingresos o personas bajo el umbral de pobreza⁸⁵.

En muchas ocasiones, esta mayor vulnerabilidad puede derivar en desahucios por impago. Aunque actualmente no se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal, algunos indicadores muestran que los hogares que residen en alquiler siguen siendo especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda. Así, según la estadística del Consejo General del Poder

85 Así, según datos de Eurostat, y aunque en descenso respecto al año precedente, en 2019 la sobrecarga de los gastos de vivienda afectaba al 12,9 por 100 de los jóvenes de 25-29 años; al 32 por 100 de las personas bajo el umbral de pobreza y al 24,1 por 100 de las familias monoparentales. En cuanto a los retrasos en los pagos relacionados con la vivienda, los datos del INE también muestran que, en 2019, las personas más afectadas por el retraso en los pagos eran la población con menos ingresos (25,7 en el 1.º decil y el 16,9 por 100 en el 2.º), los extranjeros no comunitarios (21,9 por 100), las personas en situación de desempleo (20,8 por 100), y los hogares monoparentales (10,78 por 100).

Judicial⁸⁶, a pesar de la importante disminución de los lanzamientos derivados de la LAU observada en 2020 (del 42 por 100), en dicho año se han producido más del triple de lanzamientos a consecuencia de la LAU que por ejecuciones hipotecarias, que se vieron reducidos en 2020 en un 51,3 por 100 (gráfico III-29).

Aunque la paralización de los juzgados durante el primer estado de alarma puede distorsionar en cierta medida la comparación de estos datos con los de años anteriores, lo cierto es que estos descensos son atribuibles a las medidas de protección del inquilino y en materia de arrendamiento, así como las medidas de protección contra los deudores hipotecarios especialmente vulnerables que con carácter temporal se pusieron en marcha durante 2020 para ayudar a mantener la vivienda a estos colectivos durante la pandemia, junto a las medidas que ya se adoptaron en 2019 para afrontar este problema (Real Decreto-ley 7/2019⁸⁷). Habrá que prestar atención al impacto de la última norma aprobada en 2020⁸⁸ que amplía las situaciones de vulnerabilidad social y económica que pueden alegarse a otras no necesariamente derivadas de los efectos del COVID-19, en conjunción con la evolución de la capacidad de los hogares para hacer frente a las cuotas de la hipoteca o al alquiler, lo que dependerá de la intensidad de la recuperación del empleo según evolucione la pandemia y el proceso de vacunación.

En todo caso, el hecho de que se sigan produciendo desahucios, la mayor parte de ellos sin el ofrecimiento de una alternativa habitacional —dado el exiguo parque público de viviendas—, pone de relieve la necesidad de implementar políticas, evitando así que la pandemia produzca un aluvión de desahucios una vez dejen de estar en vigor las medidas excepcionales aplicadas en los últimos meses cuando acabe la pandemia.

En 2019 en España la gran mayoría de las personas de entre 20 y 24 años convive aún con su familia de origen y solo uno de cada diez ha abandonado el domicilio

En España la tasa de emancipación residencial de los jóvenes en 2019 ya era de las más bajas de la UE-28

parental. También entre los jóvenes entre 25 y los 29 años todavía son mayoría quienes permanecen en el domicilio de origen (63,7 por 100). Se trata no solo de unas proporciones por encima de la media de la UE-28, sino que ha tendido a agravarse en España en el transcurso de los últimos años (gráfico III-30).

La media de edad en la que los jóvenes adquieren la independencia residencial en nuestro país se sitúa en 2019 en los 29,5 años, lo que convierte a su población en una de las más tardías en el acceso a la independencia residencial, incluso dentro de los países mediterráneos. Además, la evolución de este

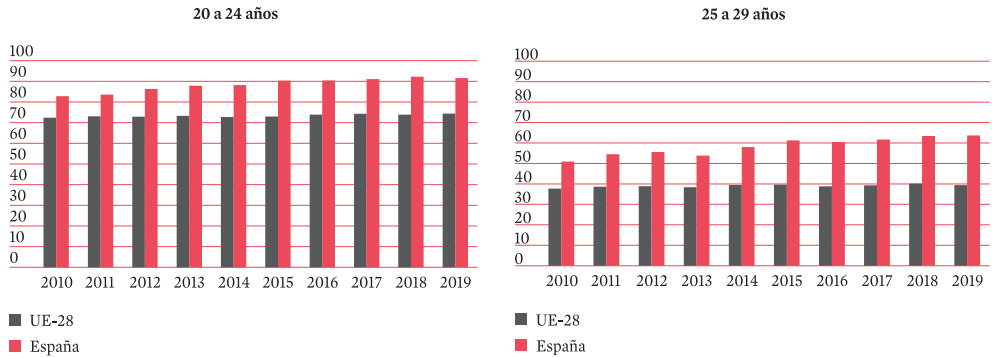
86 La estadística del CGPJ no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales y principalmente corresponden a alquileres impagados, pero también a otras causas (laudos arbitrales, procesos de familia, etc.).

87 Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

88 Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

GRÁFICO III-30. PROPORCIÓN DE JÓVENES QUE VIVEN EN CASA DE SUS PADRES, 2010-2019

(En porcentaje)

Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*.

parámetro en España ha sido ascendente desde 2010, mientras que en la mayor parte de los estados miembros no se registraron variaciones significativas.

En un contexto laboral y para la búsqueda de empleo muy desfavorable, las posibilidades de los jóvenes⁸⁹ para acceder a una primera vivienda en propiedad o en alquiler se restringieron considerablemente. En el segundo trimestre de 2020, el coste económico de acceso a la compra de una vivienda libre para una persona joven asalariada o un hogar joven (56,4 por del salario neto y 28,8 por 100 de los ingresos disponibles, respectivamente, para hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias), aunque ha descendido respecto al año anterior, es elevado⁹⁰. Además, pocos jóvenes pueden reunir las garantías de solvencia que se exigen para formalizar un préstamo hipotecario o tienen la capacidad de ahorro necesaria para hacer frente a la entrada requerida para la financiación, ni tampoco cuentan en muchas ocasiones con una regularidad suficiente en la fuente de ingresos para hacer frente a las cuotas hipotecarias.

Por su parte, el encarecimiento del precio de las viviendas en alquiler en los últimos años, pese a su estabilización en el último año, ha provocado en muchos casos que su acceso sea más difícil que en el caso de la compra. En el segundo trimestre de 2020, hacer frente al importe del alquiler supondría, para una persona joven (16-29 años), reservar la práctica totalidad de su sueldo neto (92,9 por 100), y el 47,5 por 100 en el caso de un hogar joven. Además, acreditar una sólida capacidad adquisitiva es, cada vez más, un requisito más importante para acceder al alquiler de una vivienda libre.

*Desciende aún más
la emancipación
a raíz de la crisis
socioeconómica derivada
del COVID-19*

89 Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

90 Observatorio de Emancipación, *Balance General. Primer semestre 2020*, Consejo de la Juventud de España, noviembre 2020.

Todo ello está repercutiendo en el descenso de su tasa de emancipación residencial y en un nuevo aumento de la edad de emancipación, pudiendo estar provocando el retorno al hogar de origen de una proporción de jóvenes que verían así truncados sus proyectos de emancipación. Así, la tasa de emancipación residencial de las personas entre 16 y 29 años en España en el segundo trimestre de 2020 (17,3 por 100), no solo ha sufrido una caída interanual de 1,3 p.p., sino que es la más baja registrada en las tres últimas décadas. También entre los jóvenes de 30 a 34 años, que solían distinguirse por unas pautas residenciales muy estables, la tasa de emancipación ha descendido bastante (variación interanual de 1,9 p.p.) para situarse en el 68,9 por 100 en el segundo trimestre de 2020.

Esta situación no solo implica costes individuales para los jóvenes, sino que tiene repercusiones en el conjunto del sistema económico y social, pues este retraso en la edad de emancipación en España, unido al descenso del volumen de población joven, se ha traducido en un apreciable descenso del peso de los hogares encabezados por jóvenes (3,5 por 100 en 2019)⁹¹.

En este contexto, hay que señalar el importante aumento del peso de la cesión gratuita de la vivienda como modalidad de tenencia entre los jóvenes. Es decir, la solidaridad familiar parece seguir supliendo la ausencia de una política de vivienda orientada a facilitar la emancipación de los jóvenes y la formación de hogares en los últimos años.

El papel de la intervención pública ante los problemas de accesibilidad a la vivienda, junto a las dificultades para parte de la población para mantener su residencia, especialmente entre los que residen en alquiler, ha sido objeto de un importante debate durante los últimos años, centrado en las distintas posibilidades de actuación de las Administraciones públicas en el mercado del alquiler. El debate abierto sobre esta última cuestión, reflejado en la pasada Memoria del CES⁹², sigue siendo actualmente uno de los aspectos más discutidos de la futura Ley de vivienda.

El Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, en elaboración tras haber finalizado el periodo de consulta pública, en consonancia con la importancia renovada que desde la Unión Europea se está confiriendo a este importante problema social (recuadro III-9), contempla entre sus objetivos la regulación de las políticas de vivienda como servicio público de interés general, el blindaje de la función social de la vivienda, promover el desarrollo de los parques públicos de vivienda, el refuerzo del derecho de una vivienda digna a precio asequible, de la planificación y cooperación interadministrativa en la materia, así como la transparencia e información en las operaciones inmobiliarias de vivienda.

91 Según la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, la proporción de hogares cuyos sustentadores principales tienen entre 16 y 29 años ha pasado del 6 por 100 en 2008 al 3,53 por 100 en 2019.

92 Véanse págs. 527-529 de la Memoria CES 2019.

RECUADRO III-9. PRIORIDADES DE LA UE EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA

- Lograr una vivienda adecuada, eficiente desde el punto de vista energético y salubre.
- La lucha contra el problema de las personas sin hogar y contra la discriminación.
- Un enfoque integrado en materia de vivienda social, pública y asequible a escala de la Unión.
- Garantizar la seguridad de la tenencia y unos mercados de vivienda inclusivos.
- Invertir en viviendas sociales, públicas, asequibles y eficientes desde el punto de vista energético.

Fuente: Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos [2019/2187(INI)].

En este sentido, recientemente el Parlamento Europeo⁹³ ha pedido a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables; que garanticen la igualdad de acceso para todos a una vivienda digna, contribuyendo así a erradicar la pobreza en todas sus formas, protegiendo los derechos humanos de los hogares desfavorecidos y apoyando a los grupos más vulnerables, a fin de proteger su salud y bienestar. Pide también que establezcan disposiciones legales que protejan los derechos de los inquilinos y los propietarios que ocupan sus propias viviendas, y fomenten la seguridad de ambos. Asimismo, insta a los Estados miembros a que apliquen unas políticas de vivienda basadas en el principio de neutralidad entre la vivienda en propiedad, el alojamiento alquilado privado y la vivienda social de alquiler, considerando asimismo que el derecho a la vivienda no debe definirse de manera restringida como acceso a una vivienda social, sino en un sentido más amplio, como derecho a vivir en un hogar en paz, con seguridad y dignidad.

1.3.2. Vivienda social y medidas contra la exclusión residencial

El concepto de vivienda social en Europa se ha asociado tradicionalmente con la vivienda de titularidad pública, en alquiler social o de renta limitada, destinada a aquellos hogares sin recursos suficientes para acceder a una vivienda adecuada en condiciones de mercado⁹⁴. La vivienda social así definida ha tenido históricamente un papel residual en

93 Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos 2019/2187 (INI).

94 Esta definición de vivienda social responde a la política de vivienda desplegada por la mayoría de los países del centro y norte de Europa para abordar la escasez de vivienda tras la II Guerra Mundial y los problemas de acceso a la vivienda durante el desarrollo de sus Estados de Bienestar. No obstante, la vivienda de alquiler social como instrumento de la política de vivienda para dar respuesta a las necesidades residenciales de la demanda excluida del mercado ha ido perdiendo peso en Europa desde mediados de los años ochenta, implementándose otros mecanismos (como las ayudas directas o en forma de deducciones fiscales para el pago del alquiler o la compra de la vivienda habitual) y otras estrategias (como la construcción de viviendas de compraventa a precios inferiores a los del mercado).

la política de vivienda en España, siendo un instrumento minoritario para abordar las necesidades residenciales de la demanda excluida del mercado y avanzar en la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada.

Así, aunque no se dispone de datos registrales sobre el volumen del parque de vivienda de alquiler social en España, la mayoría de los estudios realizados en los últimos años estiman un peso de entre el 1 por 100 y el 2,5 por 100 en el total de viviendas principales existentes. Según datos de la OCDE referidos a 2018 (gráfico III-31), España se sitúa entre los países con un menor porcentaje de vivienda de alquiler social sobre el total (del 1 por 100), por debajo de la media de la OCDE (del 6 por 100). Asimismo, según datos proporcionados por Eurostat y por el Observatorio Housing Europe al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana⁹⁵, el peso relativo del parque de vivienda social en España (2,5 por 100 del conjunto viviendas principales) se sitúa a más de 6 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-28 (del 9 por 100). Por otro lado, atendiendo al número de viviendas sociales respecto al volumen de población, España se encuentra entre los últimos puestos de la UE-28 (la media de la Unión Europea se sitúa en 4 viviendas sociales por cada 100 habitantes, mientras que España no llega a alcanzar una proporción del 1 por 100). Así, aunque España alcanza la quinta posición de la UE-28 en cuanto a número de viviendas principales y es uno de los países que presenta una mayor proporción de vivienda total respecto a la cifra de hogares, ocupa los puestos inferiores de la clasificación de los países de la UE-28 en cuanto a la dimensión relativa y cobertura poblacional del parque de vivienda social.

La estimación más reciente, realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana⁹⁶, sitúa el parque de vivienda social (vivienda en alquiler de titularidad pública, incluyendo cesión a bajo precio y otras formas de alojamiento temporal) en torno a las 290.000 viviendas en 2019 (unas 180.000 de las comunidades autónomas y otras 110.000 de los ayuntamientos), lo que se traduce en un 1,6 por 100 de los 18,6 millones de hogares existentes en España en 2019⁹⁷ (un 1,5 por 100 de los 19,4 millones de viviendas principales estimadas en 2019 y el 1,1 por 100 de los 25,8 millones de viviendas que componen el parque total)⁹⁸.

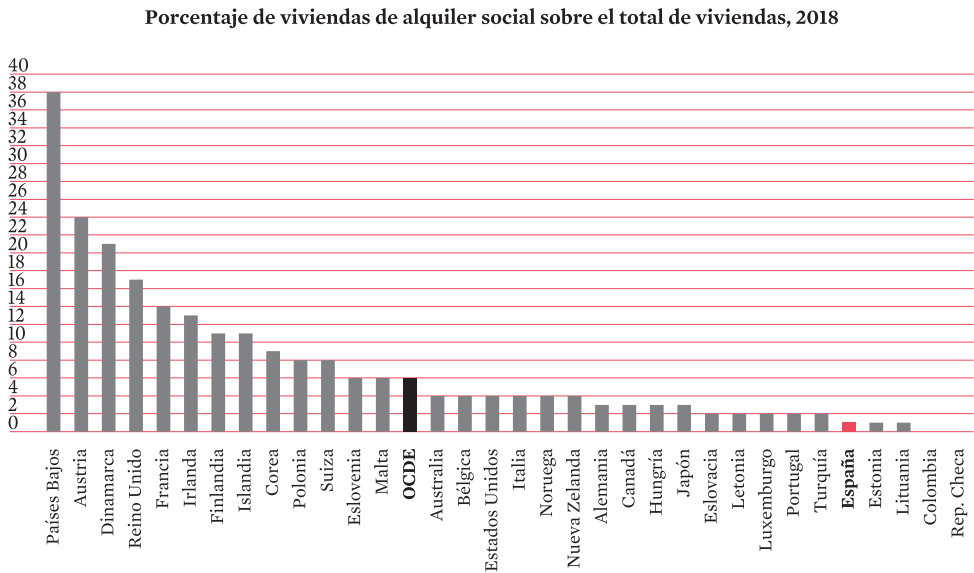
95 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020*, septiembre 2020, págs. 31-34. Para más información sobre algunos de los países de la UE-28 y sobre otros países de Europa, véase Housing Europe Observatory, *The State of Housing in Europe 2021*, marzo 2021.

96 Estimación realizada a partir de los datos de la Encuesta sobre vivienda social 2019, realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a las comunidades autónomas, los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y a otras entidades locales. Resultados publicados en: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020*, septiembre 2020.

97 INE, Encuesta Continua de Hogares (datos referidos a 2019, valor medio del periodo de referencia).

98 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Estadísticas: Estimación del Parque de Viviendas (datos provisionales de 2019).

GRÁFICO III-31. PARQUE DE VIVIENDA DE ALQUILER SOCIAL, 2018

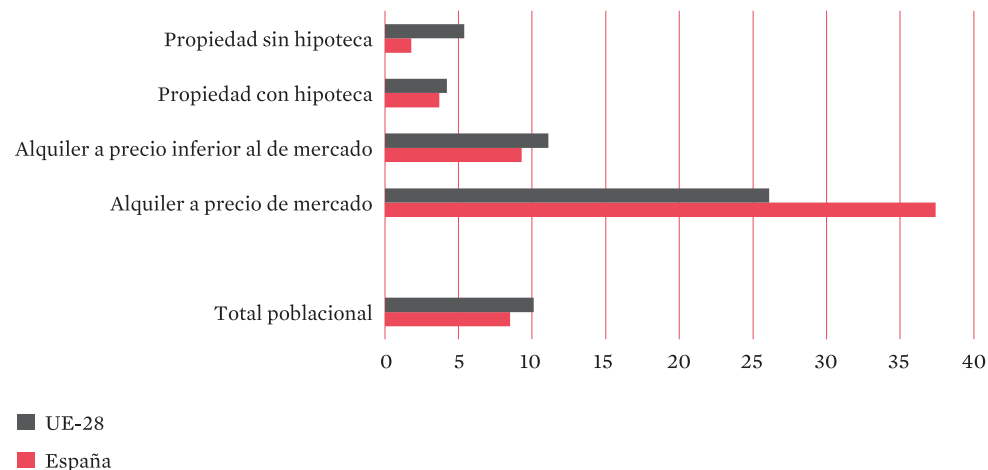


Nota: las viviendas de alquiler social son viviendas en alquiler a precios inferiores a los del mercado cuyo acceso se determina según criterios de elegibilidad. Las denominaciones y las características de dichas viviendas varían según los distintos países.
Fuente: *Affordable Housing Database* (OCDE), extracción: 5/05/2021.

Si bien no existe un indicador para medir de forma precisa la necesidad de vivienda social, todas las aproximaciones sugieren que el parque existente no permite una oferta adecuada de vivienda de alquiler social para, junto con los demás instrumentos de la política de vivienda, garantizar el derecho a una vivienda digna y asequible. Varios indicadores apuntan en esta dirección, por ejemplo, ese 6,9 por 100 de hogares que, según la ECV de 2019 (INE), ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad, etc.) en los últimos 12 meses. Quizá el dato más relevante en este sentido es el de ese 37,4 por 100 de la población arrendataria con alquileres a precio de mercado que, según la EU-SILC de 2019 (Eurostat), vive en hogares que destinan al menos el 40 por 100 de su renta disponible a satisfacer los costes de su vivienda habitual. Si bien esta cuestión ya ha sido tratada en la primera parte de este apartado 1.3, ahora resulta relevante comparar la sobrecarga de los distintos grupos de población en función del régimen de tenencia de su vivienda, pues además de las diferencias observadas entre ellos y respecto al total, la comparación a nivel europeo señala el hecho de que España solo se sitúa por encima de la media de la UE-28 en cuanto a sobrecarga del coste de la vivienda cuando se trata de la población alquilada a precio de mercado (gráfico III-32).

GRÁFICO III-32. NECESIDAD DE VIVIENDA ASEQUIBLE, 2019

(Porcentaje de población que vive en hogares que destinan al menos el 40 por 100 de su renta disponible a satisfacer los costes de la vivienda principal)



Fuente: Eurostat, EU-SILC Survey 2019.

Repunta la vivienda protegida de alquiler en el contexto de mínimos históricos de promoción de vivienda protegida

La política de vivienda en España se ha centrado históricamente en fomentar y facilitar el acceso a la propiedad a través de la vivienda protegida⁹⁹. El predominio de la vivienda protegida en propiedad de promoción privada (cuya configuración normativa no ha permitido preservar la función social del inmueble a lo largo de toda su vida útil)¹⁰⁰ ha dificultado que el sector público se dotase de recursos residenciales para atender a largo plazo las necesidades de vivienda de la población. En otras palabras: frente a las políticas de vivienda basadas en aumentar el *stock* de vivienda pública, en España las cifras históricamente altas de calificaciones definitivas de vivienda protegida no se han traducido en un

99 El término vivienda protegida (o vivienda de protección oficial) es el término genérico bajo el cual se enmarcan las distintas denominaciones y modalidades de vivienda con protección pública que han existido a lo largo del tiempo según la normativa vigente en cada momento a nivel estatal y a nivel autonómico. Se puede definir la vivienda protegida como aquella: (a) cuyos propietarios o inquilinos, cumpliendo unos determinados requisitos, deben destinar a su domicilio habitual; (b) cuya construcción es impulsada directamente por el sector público o recibe su apoyo; (c) que cumple unos requisitos físicos de diseño, calidad y habitabilidad establecidos normativamente; (d) que está sujeta a un régimen jurídico específico durante un periodo de tiempo determinado, fundamentalmente en cuestión de precio máximo y transmisión del uso y la titularidad (Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J., *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 197/2018, 2018, págs. 14-15).

100 Se trata de dos mecanismos que afectan a su sostenibilidad en el tiempo: (a) los plazos de calificación de las viviendas (los plazos durante los cuales se rigen por el sistema de la protección oficial para regular las transmisiones y los precios de dichas transmisiones) y (b) las descalificaciones de viviendas antes del plazo de expiración de su calificación, Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J., *op. cit.*

parque con un volumen acorde. Asimismo, la política de vivienda basada en la promoción (mayoritariamente privada) de vivienda protegida en propiedad ha generado una escasez de vivienda en alquiler que se ha traducido en una tendencia al alza de los precios, intensificándose así los problemas de acceso y mantenimiento de la vivienda en este régimen de tenencia.

La construcción de viviendas de protección oficial alcanzó su auge a mediados de los años ochenta, situándose en mínimos históricos en los últimos años (gráfico III-33). No obstante, se observa un repunte en el número de calificaciones definitivas de vivienda protegida desde 2018 (especialmente desde 2019), destacando en 2020 la participación tan mayoritaria de las comunidades autónomas (la vivienda protegida de planes autonómicos alcanzó el 94,5 por 100 del total de calificaciones definitivas tras un incremento del 167 por 100 respecto a 2019, correspondiendo al plan estatal únicamente el 5,5 por 100 de las mismas tras una disminución anual del 151 por 100).

Ello concuerda, por un lado, con la desaparición de la vivienda protegida que conllevará el desarrollo del último plan estatal, aprobado en 2018¹⁰¹ y, por otro, con los cambios introducidos en dicho plan por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, entre los que destaca la modificación del «Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler» posibilitando la adquisición de viviendas a las administraciones públicas, los organismos públicos y demás entidades de derecho público, así como a las empresas públicas y las entidades del tercer sector sin ánimo de lucro, con ayudas de hasta 400 euros por metro cuadrado útil de vivienda (sin superar el 60 por 100 del coste de adquisición).

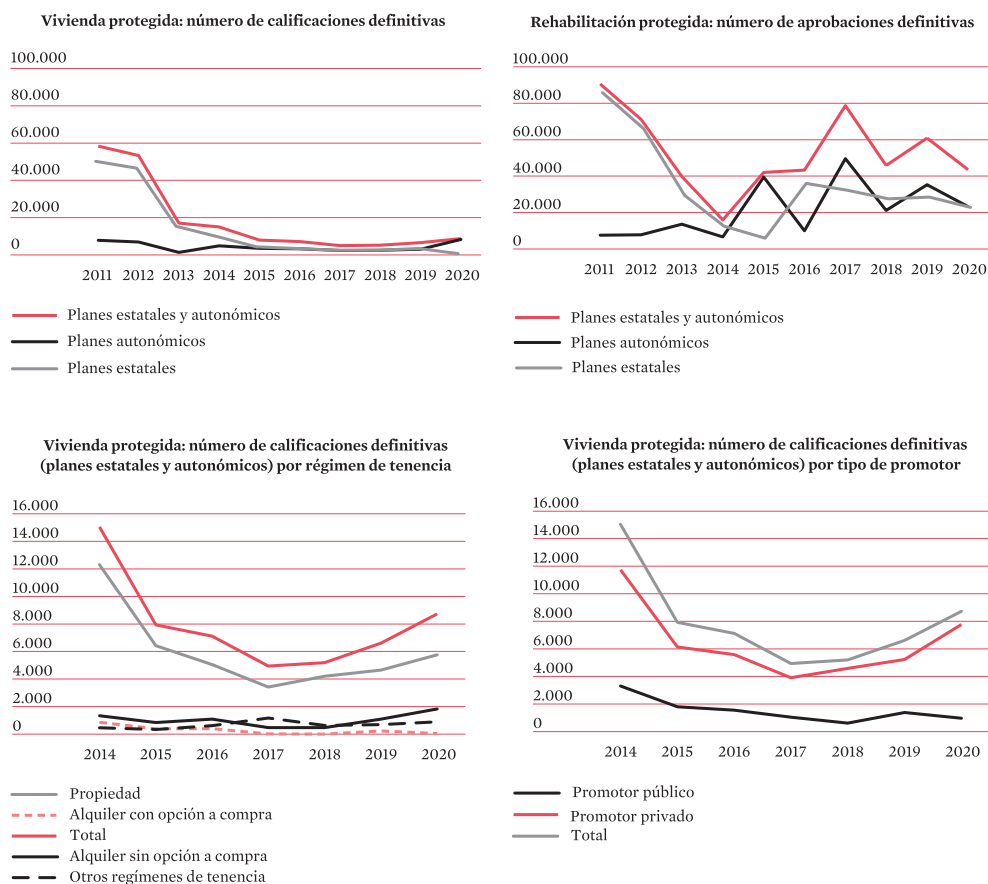
Estas modificaciones también han tenido su reflejo en el aumento de calificaciones definitivas de vivienda protegida de alquiler sin opción a compra, registrado tanto en 2019 como en 2020¹⁰² (gráfico III-33). Asimismo, se observa concordancia con la evolución de la vivienda protegida de promoción privada (predominante y en aumento desde 2018) y la de promoción pública (minoritaria y en disminución pese al repunte de 2019).

Retomando las consideraciones sobre el concepto de vivienda social, solamente una parte de la vivienda protegida sería considerada vivienda social en el sentido tradicional del término: las viviendas protegidas de promoción pública (o de promoción privada por entidades sin ánimo de lucro) y en régimen de alquiler. En este sentido,

101 En el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, las únicas referencias existentes a la vivienda protegida se encuentran en el régimen transitorio de los planes anteriores (disposición adicional tercera) y la posibilidad de ampliar el plazo de las actuaciones de fomento del parque público de vivienda en alquiler y de fomento de la regeneración del Plan 2013-2016 (disposición transitoria primera).

102 En 2020 el 23 por 100 de las calificaciones definitivas de vivienda protegida fueron en régimen de alquiler sin opción a compra (frente a un 66 por 100 de calificaciones en régimen de propiedad).

GRÁFICO III-33. CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA, 2011-2020



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Estadísticas: Vivienda y Rehabilitación protegida.

los datos sobre vivienda protegida hasta aquí expuestos resultan consistentes con la escasez de un parque adecuado de vivienda social señalado en páginas anteriores.

Atendiendo a una concepción más actual y abierta como la formulada por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE), cualquier tipo de vivienda protegida tendría la consideración de vivienda social (la vivienda protegida sería una modalidad particular de vivienda social). No obstante, la mayoría de los estudios coinciden en señalar el predominio de la vivienda protegida en propiedad entre las causas principales del escaso desarrollo de un parque de vivienda de alquiler social. En todo caso, otro organismo internacional como la OCDE define actualmente la vivienda social como aquella que se alquila a precios inferiores a los del mercado y cuyo acceso se determina mediante criterios de elegibilidad, estableciendo el término más amplio de vivienda asequible para referirse a viviendas en alquiler o en propiedad

que se hacen más asequibles para los hogares a través de distintos apoyos públicos, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda (incluidas asignaciones de vivienda, ayudas directas, desgravaciones fiscales)¹⁰³.

En las últimas conclusiones de la OCDE sobre vivienda social¹⁰⁴, esta sostiene, entre otras cuestiones, que incrementar el parque de vivienda social puede contribuir a paliar el problema de acceso a la vivienda. El incremento del parque de vivienda social se puede conseguir tanto por la vía de la construcción como por la vía de la rehabilitación. En cuanto a la rehabilitación de vivienda protegida (gráfico III-33), se observa un cambio de tendencia al alza a partir de 2015, aunque inestable (estancamiento desde 2016 con repunte en 2017 y en 2019). En este sentido, si bien los planes estatales de 2013 y de 2018 incorporaron en su formulación el fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas (un giro respecto a la política de vivienda previa), diversos autores cuestionan su alcance real a tenor de la baja dotación presupuestaria¹⁰⁵.

La política de vivienda existente en España para abordar las necesidades de vivienda adecuada y la exclusión residencial se articula a través de distintas estrategias, planes, programas y actuaciones. Por un lado está el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 con sus distintos programas. En el contexto de crisis por COVID-19, a través del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, se realizaron las siguientes modificaciones: (a) creación de un nuevo «Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual» (con ayudas directas de hasta 900 euros al mes y del 100 por 100 de la renta arrendaticia); (b) sustitución del «Programa de ayuda a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual» por un «Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables», destinado a proporcionar una alternativa habitacional inmediata a estos colectivos (con ayudas de hasta 600 euros al mes y hasta el 100 por 100 de la renta o precio de la solución habitacional que se encuentre —con carácter general—); (c) modificación, en los términos ya expuestos, del «Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler», dirigido a incrementar el parque de viviendas destinadas al alquiler o cedida

Medidas para abordar la necesidad de vivienda adecuada en la política de vivienda pre y post COVID-19

103 OCDE, «Social housing: A key part of past and future housing policy», *Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs*, 2020, pág. 4. En este documento la OCDE anuncia una próxima publicación en la que se perfilará la amplia gama de medidas a disposición de los gobiernos en términos de vivienda asequible.

104 OCDE, «Social housing: A key part of past and future housing policy», *op. cit.*

105 Walliser, A. y Uceda, P., «La vivienda en España: dinámicas de cambio en el modelo residencial», en *Informe España 2020*, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, 2020, págs. 415-470.

en uso, tanto de titularidad pública como privada, durante un plazo mínimo de 25 años. Junto a estos tres programas se mantienen:

- El Programa de ayudas directas al alquiler de la vivienda habitual, dirigido a facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos (con ayudas directas de hasta el 40 por 100 de la renta mensual —con carácter general—).
- El Programa de subsidiación de préstamos convenidos, dirigido al mantenimiento de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en los planes estatales de vivienda anteriores que cumplan con el ordenamiento vigente en la materia.
- El Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas, basado en ayudas para fomentar las obras de mejora en la eficiencia y la sostenibilidad energética de las viviendas unifamiliares y edificios de tipología de residencia colectiva.
- El Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas, basado en ayudas para fomentar obras de conservación y de mejora de la seguridad y la accesibilidad en edificios de viviendas de tipología residencial, en viviendas unifamiliares (ya sean urbanas o rurales) y en viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial.
- El Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural, dirigido a financiar obras de rehabilitación de edificios de viviendas y de viviendas individuales, así como obras de urbanización de los espacios públicos adyacentes y obras para la construcción de edificios y viviendas que sustituyan a otros que previamente se han demolido en la misma zona.
- El Programa de ayuda a los jóvenes, basado en ayudas directas al alquiler o a la adquisición de viviendas localizadas en municipios de menos de 5.000 habitantes para los jóvenes de hasta 35 años.
- El Programa de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad, dirigido a la promoción o rehabilitación de viviendas para destinarlas, durante un plazo mínimo de 40 años, al alquiler o la cesión de uso para personas mayores o con discapacidad, disponiendo de instalaciones y servicios comunes adaptados.

Al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 se añaden y alinean otras actuaciones, dirigidas a abordar los problemas de la infravivienda y del sinhogarismo (la expresión extrema de la exclusión residencial), recogidas tanto en la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 como en la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, y contempladas en la Agenda Urbana Española. A su vez, están las actuaciones autonómicas de desarrollo del plan estatal,

RECUADRO III-10. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE GARANTÍA DE ACCESO Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO DE CRISIS POR COVID-19

Suspensión de lanzamientos para deudores hipotecarios vulnerables prorrogada hasta el 15 de mayo de 2024 (también ampliado el colectivo de posibles personas destinatarias).	(1)
Suspensión temporal de desahucios y de lanzamientos (hasta el 9 de agosto de 2021) cuando afecten a arrendatarios vulnerables sin alternativa habitacional (vulnerabilidad no necesariamente derivada de los efectos del COVID-19 desde el 22 de diciembre de 2020).	(3) (5) (6) (9)
Compensación a los arrendadores vulnerables (posibilidad de solicitud hasta el 9 de septiembre de 2021).	(6) (9)
Prórroga extraordinaria (durante un periodo máximo de 6 meses) de los contratos de arrendamiento de vivienda que finalicen entre el 2 de abril de 2020 y el 9 de agosto de 2021, en los mismos términos y condiciones.	(3) (5) (7) (9)
Moratoria de la deuda hipotecaria y no hipotecaria (durante un periodo máximo de 9 meses) para las personas en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19 (posibilidad de solicitud hasta el 31 de marzo de 2021).	(2) (3) (4) (8)
Moratoria de deuda arrendaticia para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19 (posibilidad de solicitud hasta el 9 de agosto de 2021): moratoria o condonación parcial de la renta cuando el arrendador sea una empresa o entidad pública de vivienda o un gran tenedor/aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta cuando el arrendador sea un pequeño propietario.	(3) (4) (7) (8) (9)
Ayudas al alquiler para las personas en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19: ayudas directas para pagar el alquiler o para devolver las ayudas transitorias de financiación (ayudas de hasta 900 euros y del 100 por 100 de la renta arrendaticia hasta un plazo de 6 meses; posibilidad de solicitud hasta el 31 de diciembre de 2021) / ayudas transitorias de financiación para hacer frente al pago del alquiler (préstamos de entidades bancarias avalados y subvencionados por el Estado; posibilidad de solicitud hasta el 31 de mayo de 2021).	(3) (4) (7)
Garantía de suministro de agua, electricidad y gas natural a los consumidores vulnerables (hasta el 9 de agosto de 2021).	(6) (9)

Notas: (1) 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. (2) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (3) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (4) Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda. (5) Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. (6) Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. (7) Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. (8) Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. (9) Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Fuente: BOE (situación a 5 de mayo de 2021).

así como otras actuaciones llevadas a cabo por las comunidades autónomas en materia de acceso a la vivienda que no se ajustan y quedan al margen del plan estatal¹⁰⁶.

106 Atendiendo al reparto de competencias en materia de vivienda, las comunidades autónomas desarrollan las bases estatales y las ejecutan en su territorio. El desarrollo autonómico del plan estatal

Tras la declaración del primer estado de alarma a mediados de marzo de 2020, se fueron adoptando medidas extraordinarias para garantizar el derecho a la vivienda a los colectivos más vulnerables y/o afectados (recuadro III-10). El problema de acceso y mantenimiento de la vivienda, de carácter estructural en España, se ha visto agravado por la caída de los ingresos de los hogares tras la paralización de la actividad económica (a pesar de las medidas extraordinarias adoptadas de mantenimiento del tejido productivo y del empleo y de garantía de renta de los hogares). En este contexto de crisis socioeconómica por COVID-19, las administraciones públicas, lideradas por el Estado al asumir las competencias de las que dota el estado de alarma, han desarrollado lo que se podrían llamar políticas de vivienda de emergencia¹⁰⁷, articuladas y ejecutadas en gran medida a través del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Junto a las consideraciones sobre el carácter coyuntural de las medidas, sobre su alcance y capacidad a corto plazo o sobre las posibles consecuencias indeseadas de su aplicación a medio y largo plazo, no cabe duda de que la pandemia ha enfatizado la importancia de disponer de un parque suficiente de vivienda de alquiler social para abordar los problemas de exclusión residencial y avanzar en cuanto a garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin menoscabo de otros instrumentos necesarios y complementarios de la política de vivienda.

1.4. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y CONDICIONES DE VIDA

Mientras la emergencia creada por el COVID-19 supuso en 2020 la cancelación o retraso de convocatorias internacionales para el cumplimiento de las agendas medioambientales globales¹⁰⁸, e incluso cierta relajación del compromiso con ellas de algunos países¹⁰⁹, la sostenibilidad ambiental afronta un momento de especial incertidumbre marcado por los efectos del cambio climático y la crisis sanitaria, por lo que resulta clave la puesta en marcha y seguimiento de las políticas orientadas a prevenir y reducir los impactos.

La cohesión social y la calidad de vida, junto a la estabilidad económica, se encuentran globalmente amenazadas por los efectos, más severos y rápidos de lo esperado, del cambio climático, con el que guardan relación tres de los principales riesgos en términos de probabilidad (clima extremo, fallos de acción climática, desastres naturales) y cuatro en términos de impacto (los tres anteriores junto a crisis de

es financiado por el Estado a través de los convenios suscritos entre ambas partes en las llamadas conferencias sectoriales, pero los instrumentos de vivienda autonómicos no ajustados al plan estatal no reciben apoyo económico estatal, y, por tanto, su coste corre a cargo íntegramente de los presupuestos autonómicos.

107 Walliser, A. y Uceda, P., «La vivienda en España: dinámicas (...)», *op. cit.*

108 Como la Conferencia de Naciones Unidas para el Cambio Climático, COP26, inicialmente prevista para noviembre de 2020 en Glasgow, y que finalmente se celebrará del 1 al 12 de noviembre de 2021. Véanse apartados 1.1. y 1.3.3. del capítulo I de esta Memoria.

109 Noticias ONU, Comunicado de D. Boyd, Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos, «Ningún país ha de excusarse en el coronavirus para revertir sus políticas ambientales» (ONU, 15/04/2020).

recursos hídricos), según el último Informe de Riesgos Globales 2020¹¹⁰. España, uno de los países más afectados por la pandemia, es también uno de los más vulnerables a los riesgos ambientales, habiendo mostrado a lo largo de 2020 una intensificación de iniciativas orientadas a cumplir los objetivos de sostenibilidad ambiental vinculados a la calidad de vida en las ciudades y el entorno urbano, en paralelo a la adopción de medidas extraordinarias para paliar los efectos de la pandemia.

Tras el análisis de los grandes retos y las principales iniciativas vinculadas a la transición ecológica en el capítulo I de esta Memoria, este epígrafe, considerando especialmente la coyuntura provocada por la pandemia del COVID-19, se centra en la situación de las distintas dimensiones del medio ambiente desde la perspectiva de sus repercusiones en la calidad de vida de las personas y el entorno medioambiental, en los ámbitos urbano y rural, y su coherencia con los objetivos de sostenibilidad marcados por la Agenda 2030.

1.4.1. COVID-19 y medio ambiente: retos y oportunidades

La crisis provocada por la pandemia en 2020 ha enfatizado la conexión entre calidad de vida y medio ambiente, acentuando la importancia y urgencia de transformar el modelo socioeconómico actual hacia sistemas que pongan a las personas en el centro y reduzcan la presión sobre los recursos naturales, de forma que la dinámica ecosistémica recupere su papel amortiguador de fenómenos climáticos extremos y procesos de transmisión de enfermedades.

La relación entre condiciones ambientales y COVID-19 se basa, por un lado, en las evidencias científicas relativas a que el contagio y propagación de animales a seres humanos (*zoonosis*) están inducidos por la degradación ambiental y condiciones insalubres de explotaciones ganaderas en determinados países¹¹¹; otras investigaciones apuntan a la posible relación inversa entre los niveles de temperatura y humedad y la transmisión y propagación del virus¹¹². Una tercera aproximación es el impacto de las medidas de restricción a la movilidad sobre la reducción de emisiones a la atmósfera, mejorando sustancialmente las condiciones de calidad del aire en ciudades con niveles de contaminación elevados: en España las concentraciones de NO₂ y PM₁₀ fueron en abril de 2020 inferiores, en un 61 y 30 por 100 respectivamente, a lo esperado en ausencia de disposiciones restrictivas. Habría que considerar, por otro lado, el efecto negativo de las medidas de higiene y protección frente al virus, que han inducido un aumento del consumo de productos plásticos y embalajes de un solo uso, lo que junto a la menor demanda de material plástico reciclado ha puesto en riesgo la viabilidad económica de los sistemas de gestión de esos residuos¹¹³.

110 World Economic Forum, *The Global Risk Report 2020*.

111 Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), *COVID-19 and Europe's environment: impacts of a global pandemic* (Briefing 05/11/2020).

112 Agencia Estatal de Meteorología, *Primeros indicios de correlación entre variables meteorológicas y propagación de la enfermedad COVID-19 y del virus SARS-CoV-2 en España* (14/04/2020).

113 AEMA (*op. cit.*).

Sostenibilidad

y COVID-19: cambio de hábitos y medidas adoptadas para afrontar sus consecuencias

La pandemia sanitaria ha provocado cambios en la gestión de las políticas y hábitos de la población española. Así, las ciudades están reevaluando la planificación urbana, mientras los ciudadanos se adaptan a nuevas formas de trabajo en línea, tendencias orientadas a prevenir la resurgencia expansiva del virus, pero que también implican una aproximación a la neutralidad climática y sostenibilidad ambiental¹¹⁴.

Como apuntaba la Memoria de 2019, durante los primeros meses de 2020 el Gobierno de España impulsó una serie de medidas urgentes destinadas a garantizar el suministro de recursos (agua, energía y combustibles), la gestión de residuos, la eficiencia energética o la movilidad en la coyuntura de emergencia social provocada por el COVID-19. Ante la persistencia de las excepcionales circunstancias económicas y sociales asociadas a la crisis sanitaria, estas medidas se han ampliado y sistematizado estructurándose en torno a siete áreas de actividad, manteniendo las orientadas a impulsar la transición energética y reactivación económica, el acceso a un bono social eléctrico a consumidores vulnerables afectados por el COVID-19 o la eliminación de barreras para el despliegue masivo de renovables, e incluyendo nuevos aspectos como el impulso de buenas prácticas en centros de trabajo o el uso y disfrute responsable de los espacios naturales (véase capítulo III de la Memoria CES 2019)¹¹⁵. El alcance de algunas de las medidas propuestas se ha planteado a partir del seguimiento durante el estado de alarma de los principales contaminantes emitidos a la atmósfera [dióxido de nitrógeno (NO₂) y partículas en suspensión inferiores a 10×m (PM₁₀)] por vehículos automóviles, fundamentalmente motores diésel, y procesos industriales, y desde noviembre de 2020, del análisis de la presencia del virus en aguas residuales, como se verá a lo largo de este epígrafe.

Los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030 persiguen avanzar hacia la sostenibilidad tanto en núcleos urbanos, donde reside un 70 por 100 de

Luces y sombras en la implementación de la Agenda 2030 en tiempos del COVID-19

la población europea¹¹⁶ y se agudiza el impacto de la degradación ambiental sobre la calidad de vida y la salud de ciudadanos (ODS 11), como en el entorno rural (29,1 por 100 de la población europea), ámbito para el desarrollo de sectores estratégicos como el agro-ganadero y forestal, que alberga enclaves únicos del patrimonio cultural y ambiental, y cuya actual situación hace necesario articular medidas que incentiven la fijación de la población y atracción de talento (ODS 15)¹¹⁷.

114 Comisión Europea, *100 ciudades climáticamente neutras en 2030 —por y para los ciudadanos* (2020).

115 Consultar Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Medidas ante el brote del coronavirus COVID-19*.

116 Eurostat, *Urban and rural living in Europea Unión* (07/02/2020).

117 Ministerio de Fomento, Marco Estratégico para orientar las políticas urbanas, Jornada de debate y presentación de la Agenda Urbana Española (13 de abril de 2018).

El COVID-19 ha evidenciado el carácter estratégico de los principios de la Agenda 2030, marco de actuación para afrontar los desafíos sanitarios y socioeconómicos, así como las consecuencias de un modelo urbano asentado en un intenso metabolismo, cuyo impacto ambiental reduce la calidad de vida de los ciudadanos agravando la situación de los colectivos vulnerables (mayores, inmigrantes, personas en riesgo de pobreza, personas enfermas), residentes con frecuencia en entornos precarios y desfavorecidos. Pero también ha puesto de relieve la importancia de las ciudades, cuyo papel en la toma de decisiones y capacidad de interconexión en el sistema de redes urbanas para responder a la emergencia social, ha sido y sigue siendo clave en la gestión de la crisis sanitaria.

En términos de implementación, España se encontraba en la posición 22 de un total de 193 países, registrando en 2020 un ligero avance en rendimiento respecto a 2019 (el 78,1 por 100 sobre un cumplimiento total). Alcanza los mejores resultados en los ODS 3 (salud y bienestar), 6 (agua limpia y saneamiento), 7 (energía asequible y no contaminante), y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), mientras los ODS 15 (ecosistemas terrestres), 13 (acción por el clima) o 2 (hambre cero) siguen representando fuertes retos¹¹⁸. Su puesta en marcha en las comunidades autónomas ya era desigual en 2019. Así, respecto a los ODS que abordan aspectos ambientales, en general las regiones consideradas más rurales y con economías más frágiles (las dos Castillas, Extremadura o la Rioja) presentan buenos resultados, junto con Cataluña, País Vasco (exceptuando lo relativo a clima y a gestión de la energía) y Navarra; mientras Andalucía, Murcia o Canarias registran un peor comportamiento. Las recomendaciones apuntan a la necesidad de resolver los desequilibrios territoriales, especialmente acuciantes en la España vaciada, y al cambio del modelo productivo hacia una sociedad más descarbonizada¹¹⁹.

Habrà que esperar para comprobar el impacto a medio y largo plazo de la crisis pandémica en la evolución territorial del desarrollo sostenible en España. En todo caso, la ONU advierte que la crisis del COVID-19 puede obstaculizar el progreso de los ODS, afectando en mayor medida a los sectores vulnerables, y entre cuyos parámetros más preocupantes se cita el deterioro ambiental concretado en la degradación del suelo, la pérdida de biodiversidad, la acumulación de residuos, la acidificación de los océanos y la disminución de pesquerías, efectos que se añaden a los derivados de la intensificación de fenómenos climáticos extremos¹²⁰.

Mientras tanto, continúan los avances para alcanzar una Estrategia de Desarrollo Sostenible. Por un lado, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 en España, adoptado en 2018, ha servido como hoja de ruta para el seguimiento del

118 Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (RSDS) y Fundación Bertelsmann, *Informe sobre Desarrollo Sostenible 2020*.

119 Observatorio de Sostenibilidad, *Resultados Informe SOS 17x17 (17 ODS en las 17 comunidades autónomas), Agenda 2030 España (2019)*.

120 Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*.

nivel de cumplimiento de los ODS; así lo atestiguan los informes de progreso 2019 y 2020, que reportan progresos en la incorporación de la Agenda 2030 en las políticas públicas, detallando las medidas adoptadas en respuesta a la crisis del COVID-19 en los primeros meses de la pandemia. Por otro, las Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible (aprobadas en Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2021), que recogen el núcleo de la futura Estrategia identificando ocho retos para que España cumpla con la Agenda 2030, desde las perspectivas de una mejor calidad de vida, una mayor protección del entorno natural, y una optimización de la interacción entre este y los ciudadanos¹²¹.

Los resultados de encuestas europeas realizadas en 2020, como la del Banco Europeo de Inversiones¹²² o el Eurobarómetro, ponen de manifiesto cómo la crisis del

Opiniones sobre la emergencia climática, COVID-19 y crisis económica: apoyo a la recuperación sostenible

COVID-19 ha influido en la percepción de los ciudadanos sobre la emergencia climática, de forma que los aspectos relacionados con la salud o la recuperación económica ocupan las primeras posiciones.

Así, el Eurobarómetro 2020, que refleja respecto a 2019 una caída interanual de ocho puntos para el medio ambiente y cambio climático como principal reto (lo era para el 20 por 100 entre los encuestados UE-27), manteniéndose este aspecto pese a todo en un quinto puesto, distancia la opinión de los españoles (de los que solo un 9 por 100 lo percibían como principal reto) de la media europea. En España la salud, el desempleo y la situación económica representaban ese año las mayores preocupaciones de la población (50, 47 y 42 por 100 respectivamente), mientras solo un 3 por 100 señalaba entre ellas el medio ambiente y el cambio climático. Respecto a la priorización de objetivos del Pacto Verde Europeo, la población española encuestada se decanta por el impulso a las renovables (63 frente al 52 por 100 de media de la Unión Europea) y la lucha contra residuos plásticos (55 frente al 49 por 100 de media de la Unión Europea), relegando la neutralidad de carbono al penúltimo puesto (con el 14 por 100 frente al 24 por 100 de la media de la Unión Europea) (gráfico III-34).

Las medidas adoptadas frente al COVID-19, como el confinamiento domiciliario o la restricción de movimientos en ámbitos urbanos e interurbanos, han resaltado la impor-

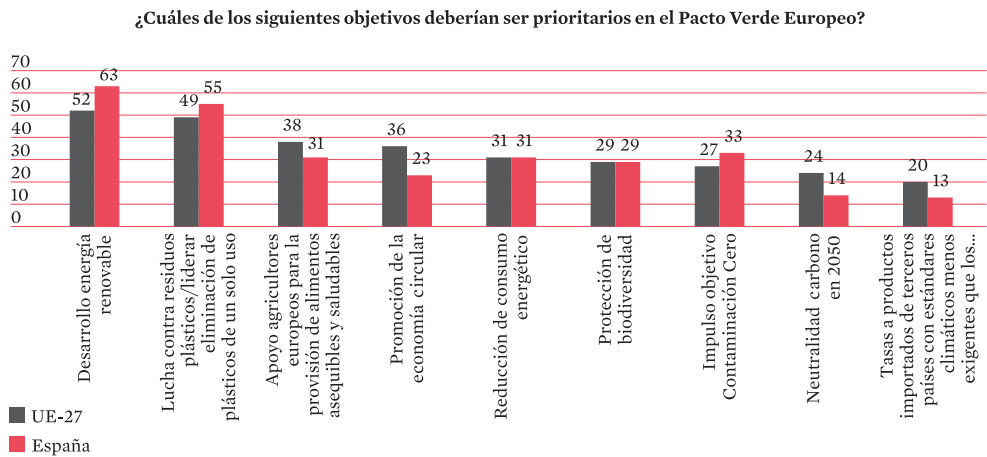
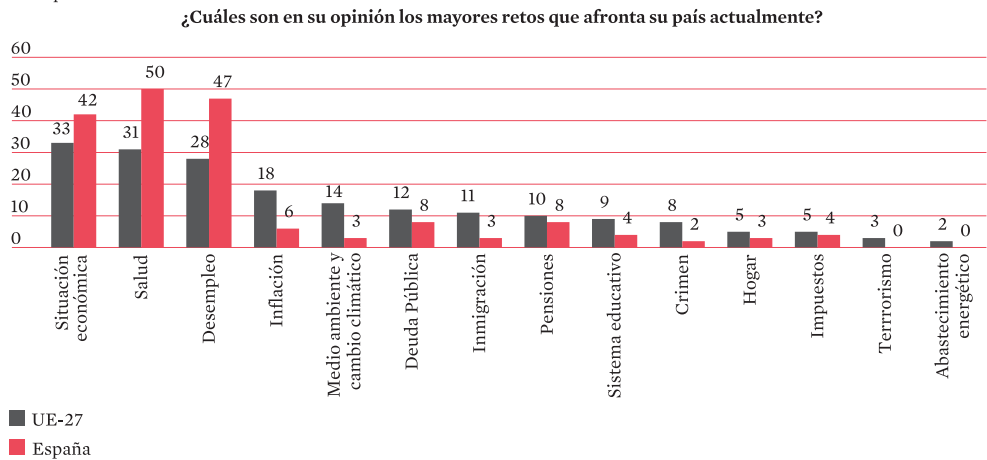
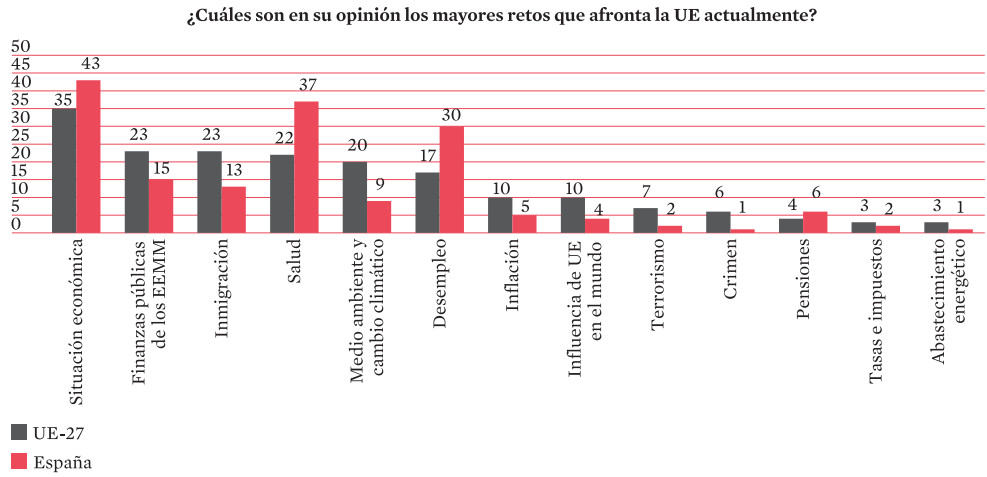
Agenda Urbana: un impulso a la sostenibilidad de las ciudades

tancia de la cercanía de los servicios esenciales o la necesidad de espacios verdes próximos a las viviendas. La Agenda Urbana Española (AUE), aprobada en 2019 sirve de punto de partida para el cambio hacia una gestión más sostenible de las ciudades, que se ha revelado aún más necesaria con la pandemia; el nuevo modelo de ciudad

121 Gobierno de España, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Directrices generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*.

122 Banco Europeo de Inversiones, 2020-2021 EIB Climate Survey.

GRÁFICO III-34. RESULTADOS EUROBARÓMETRO 2020, UE-27 Y ESPAÑA

Fuente: Comisión Europea, *Standard Eurobarometer 93, first results* (verano 2020).

propuesto trata de responder a las nuevas inquietudes y necesidades ciudadanas en las perspectivas de regeneración urbana y recuperación social, surgidas o acentuadas durante la crisis sanitaria atravesada en 2020.

La AUE obedece al cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados de conformidad con la Agenda 2030, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea. Se trata de un documento sin carácter normativo, estructurado en un decálogo de objetivos estratégicos desplegados en 290 líneas de actuación, que pretende contribuir no solo a la consecución del ODS 11 (sobre ciudades inclusivas, seguras, sostenibles y resilientes) sino al alcance de otros ODS con los que se relaciona de forma transversal, entre los que especialmente los primeros cinco destacan por su vinculación con iniciativas y proyectos directamente relacionados con la sostenibilidad ambiental, como la ordenación racional y sostenible del territorio, la revitalización de la ciudad frente a la dispersión urbana, la mejora de la resiliencia frente al cambio climático, la gestión sostenible de los recursos como antesala de la economía circular, o el impulso a la movilidad de proximidad y sostenible. Hay que destacar la incorporación de la perspectiva territorial en diversas acciones de gobierno en respuesta al fenómeno de despoblación de los municipios de menor tamaño (recuadro III-11).

La AUE traslada para su puesta en marcha los principios de acción a las entidades locales, conocedoras por excelencia de las necesidades y prioridades en sus respectivos territorios. Su Plan de Acción articula actuaciones normativas, de planificación, financiación, gobernanza, participación ciudadana y difusión de los fenómenos urbanos, en coherencia con la Agenda 2030, que lo identifica como política palanca con capacidad para acelerar la puesta en marcha de los ODS. Durante 2020, se han podido apreciar avances en la ejecución del Plan de Acción, destacando la Actualización de la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (*es. movilidad*), ambas en proceso de participación pública), y el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 (aprobado en septiembre de 2020) (recuadro III-12).

La AUE permite su seguimiento y evaluación a través de indicadores vinculados a cada uno de los objetivos estratégicos, para que, especialmente las entidades locales y otras Administraciones públicas interesadas en su implementación, puedan cuantificar su grado de compromiso en términos de resultados y límite temporal. Del diagnóstico sobre el desarrollo urbano en España cabe destacar como aspectos favorables el elevado nivel de calidad de vida de las ciudades españolas o el hecho de que la mayoría de los municipios cuenten con planes de movilidad sostenible. No obstante, entre las debilidades destacan la vulnerabilidad de nuestro país a los efectos del cambio climático, la intensa urbanización de la costa, los desequilibrios territoriales por el riesgo de despoblación o la existencia de numerosos barrios o áreas urbanas vulnerables en las ciudades de más de 50.000 habitantes (recuadro III-13).

RECUADRO III-11. AGENDA URBANA ESPAÑOLA: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y ESPECÍFICOS**OE1. Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo**

- 1.1. Ordenar el suelo de manera compatible con su entorno territorial
- 1.2. Conservar y mejorar el patrimonio natural y cultural y proteger el paisaje
- 1.3. Mejorar las infraestructuras verdes y azules y vincularlas con el contexto natural

OE2. Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente

- 2.1. Definir un modelo urbano que fomente la compacidad, el equilibrio urbano y la dotación de servicios básicos
- 2.2. Garantizar la complejidad funcional y diversidad de usos
- 2.3. Garantizar la calidad y la accesibilidad de los espacios públicos
- 2.4. Mejorar el medio ambiente urbano y reducir la contaminación
- 2.5. Impulsar la regeneración urbana
- 2.6. Mejorar la calidad y la sostenibilidad de los edificios

OE3. Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia

- 3.1. Adaptar modelo territorial y urbano a efectos cambio climático y avanzar en prevención
- 3.2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero
- 3.3. Mejorar la resiliencia frente al cambio climático

OE4. Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular

- 4.1. Ser más eficientes energéticamente y ahorrar energía
- 4.2. Optimizar y reducir el consumo de agua
- 4.3. Fomentar el ciclo de los materiales
- 4.4. Reducir los residuos y favorecer su reciclaje

OE5. Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible

- 5.1. Favorecer la ciudad de proximidad
- 5.2. Potenciar modos de transporte sostenible

OE6. Fomentar la cohesión social y buscar la equidad

- 6.1. Reducir el riesgo de pobreza en entornos urbanos desfavorecidos
- 6.2. Buscar igualdad de oportunidades desde perspectiva de género, edad y capacidad

OE7. Impulsar y favorecer la economía urbana

- 7.1. Buscar productividad local, generación de empleo, y dinamización y diversificación de actividad económica
- 7.2. Fomentar turismo inteligente, sostenible y de calidad, y sectores clave de la economía local

OE8. Garantizar el acceso a la vivienda

- 8.1. Fomentar parque de vivienda adecuado a precio accesible
- 8.2. Garantizar acceso a la vivienda, especialmente a colectivos más vulnerables

OE9. Liderar y fomentar innovación digital

- 9.1. Favorecer ciudad del conocimiento y avanzar hacia ciudades inteligentes
- 9.2. Fomentar administración electrónica y reducir brecha digital

OE10. Mejorar los instrumentos de intervención y gobernanza

- 10.1. Lograr marco normativo y de planeamiento actualizado, inteligente, flexible y simplificado
- 10.2. Asegurar participación ciudadana y transparencia, y favorecer la gobernanza multinivel
- 10.3. Impulsar la capacitación local y mejorar la financiación
- 10.4. Diseñar y poner en marcha campañas de formación y sensibilización en materia urbana

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Agenda Urbana Española* (AUE) (Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019).

RECUADRO III-12. AVANCES 2020 EN EL PLAN DE ACCIÓN DE LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA

Normativa: mejora de instrumentos normativos para cumplir los compromisos PA-AUE	Orden que desarrolla documento de condiciones básicas accesibilidad y no discriminación para acceso y utilización de espacios públicos urbanizados Proceso participativo sobre la Ley Estatal de Vivienda, pieza clave para su elaboración Proceso participativo de la Ley de arquitectura y entorno construido
Planificación: planes o estrategias que desarrollan materias vinculadas a objetivos AUE	Estrategia largo plazo para rehabilitación energética edificación en España (ERESEE 2020) Estrategia de Movilidad, Segura, Sostenible y Conectada 2030 Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 Estrategia Nacional Infraestructura Verde y Conectividad y Restauración Ecológicas 2020 Plan Nacional de Salud y Medio Ambiente (pendiente) Actualización Sistema de Información Urbana orientado a seguimiento estadístico AUE, facilitar potencial y disponibilidad recurso suelo, e información realidad urbanística España
Gobernanza: mejora coordinación entre Administraciones y creación de sinergias	Con otros Ministerios: Plan de Acción Agenda 2030 Con la FEMP: Convenio Marco para adoptar medidas orientadas a eficiencia, inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad de las ciudades en el marco Agenda 2030
Asociaciones: grupos de trabajo sobre objetivos AUE con participación de Administración, universidad, colegios profesionales, sector privado, tercer sector y sociedad civil	Creación de Foro Local de AU de alto nivel institucional
Financiación: identificación de fuentes financieras nacionales y europeas con incidencia en las ciudades que puedan alinearse con los objetivos estratégicos de la AUE	IDAE y Planes PIMA
Intercambio y difusión conocimiento: buenas prácticas, cultura participativa y transferencia conocimiento, proporcionando soluciones para desarrollo urbano sostenible.	Foro Urbano de España Foros internacionales (European Urban Knowledge Network) Plan de Formación (Protocolo con Ministerio de Educación y FP, Guía Didáctica de AUE, Podcast AUE, colaboración universidades)

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Agenda Urbana Española* (AUE) (Consejo de Ministros el 22 de febrero de 2019).

RECUADRO III-13. SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO DE LA AGENDA URBANA EN ESPAÑA
(Principales conclusiones del diagnóstico AUE)

- Las estadísticas europeas sobre **calidad de vida sitúan a las ciudades españolas en puestos relevantes**, gracias en buena medida a la consideración de España entre los países más seguros del mundo, factor ligado al desarrollo urbano.
- Las pequeñas y grandes áreas urbanas experimentaron entre 2001 y 2016 ritmos de crecimiento del 18,8 y 16,2 por 100, si bien en 14 de las 50 provincias españolas más del 80 por 100 de los municipios se enfrentan a **riesgo de despoblación** asociado al envejecimiento demográfico, reducido relevo generacional, baja natalidad y escasez de medios de vida y puestos de trabajo.
- Indicadores como la tasa de paro o el repunte del sector turístico mostraron buen comportamiento tras la crisis de 2008, aunque se percibían **debilidades asociadas a la inseguridad del mercado laboral o el desempleo** de larga duración. Otros como el AROPE de riesgo de pobreza o el Índice de Gini, medida de la desigualdad, registraron también una evolución negativa.
- La peculiaridad climática que caracteriza **España** hace que sea **muy vulnerable al cambio climático**, y repercute en la disponibilidad de agua embalsada, o la mayor frecuencia de incendios forestales e inundaciones. La intensa urbanización de la costa española, o las emisiones GEI asociadas al sector construcción, comprometen a las ciudades como elemento clave para alcanzar una economía circular y una transición energética y ecológica.
- **Casi todos los municipios de más de 50.000 habitantes disponen de Plan de movilidad**, si bien la política de estacionamiento, la mitigación del ruido, o la reducción de la contaminación atmosférica continúan pendientes de mejora. Predomina el vehículo privado en los desplazamientos por motivo de trabajo.
- Aunque ha mejorado el acceso a la **vivienda**, se mantiene el encarecimiento progresivo de los **precios** de alquiler, la insuficiencia de parques públicos de vivienda social, o la irrupción rápida y descontrolada de los alquileres turísticos. Existen aún **numerosos barrios o áreas urbanas vulnerables** en las ciudades de más de 50.000 habitantes.

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Agenda Urbana Española, Documentos 02. *Diagnóstico y Síntesis territorial*, y 04. *Indicadores de Seguimiento y Evaluación*.

La Comisión de Expertos de la AUE recuerda que el actual modelo urbanístico español está basado casi exclusivamente en controles preventivos, siendo necesario acompañarlos de la inspección y control posteriores. Además, propone una hacienda local más orientada al Estado de bienestar y la mejora de la equidad del sistema de financiación para facilitar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios prestados por las administraciones locales. La firma de un Convenio entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y la Federación Española de Municipios y Provincias para la implementación de la Agenda Urbana¹²³, así como el establecimiento de protocolos de actuación

123 Resolución de 31 de julio de 2020, de la Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, para la efectiva im-

con las entidades locales interesadas en su puesta en marcha a escala territorial (por el momento unas treinta)¹²⁴, ponen de manifiesto la voluntad de optimizar la colaboración institucional para avanzar en el desarrollo de los correspondientes planes de acción.

En el actual contexto de crisis sanitaria, proyectada en otras de carácter económico y social que afectan de manera especial a los entornos urbanos, la AUE representa una oportunidad de progreso hacia un modelo orientado al desarrollo urbano sostenible, que garantice el alcance de objetivos de equidad, cohesión social y protección ambiental.

Por último, cabe hacer mención a las importantes perspectivas de impulso de la sostenibilidad ambiental que abren los Fondos europeos para la recuperación (progra-

*Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia frente
al COVID-19*

ma *Next Generation EU*). El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España Puede» (PNRTR)¹²⁵, diseñado de cara a la distribución de dichos fondos, constituye una herramienta clave en la necesidad de acelerar la transición ecológica como respuesta a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Se estructura en torno a cua-

tro ejes transversales, siendo el primero alcanzar una España verde capaz de transformar el modelo productivo e incorporar el paradigma de la sostenibilidad ambiental en las infraestructuras, destacando entre sus políticas tractoras la Agenda urbana y rural, la lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, el impulso a infraestructuras y ecosistemas resilientes y la transición energética justa e inclusiva. Entre las inversiones previstas en la primera fase del Plan, que movilizarán unos 70.000 millones de euros entre 2021 y 2023, destacan la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, que permitirá electrificar las vías públicas, instalar puntos de recarga e impulsar el coche eléctrico y a la que se asignará el 26,5 por 100, y el Plan de Rehabilitación de la Vivienda y Regeneración Urbana, para mejorar la eficiencia de las viviendas y la instalación de paneles solares, con el 13,7 por 100 asignado¹²⁶.

El PNRTR incluye medidas orientadas a impulsar las comunidades energéticas, la rehabilitación y regeneración y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes, como palanca de generación de empleo y atracción de actividad en la España vaciada. Por su parte, el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico¹²⁷, prevé en su eje 1 (Impulso de la transición ecológica) la dotación de ayudas a proyectos públicos y privados en municipios de menos de 5.000 habitantes para fomentar las inversiones verdes, la eficiencia energética de los edificios, equipamiento e

plementación de la Agenda Urbana Española y de los Proyectos llevados a cabo por ambas partes en el marco de sus actuaciones y en el ámbito de sus respectivas competencias.

124 Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, *Revista Mítma* núm. 707, octubre 2020.

125 Véase capítulo I.

126 Segunda reunión de la Comisión Interministerial para la Recuperación, «*El Plan de Recuperación es el plan económico más ambicioso de la historia reciente de España*» (La Moncloa, Madrid 13 de abril de 2021).

127 Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Plan de Recuperación. 130 Medidas ante el Reto Demográfico*.

infraestructuras públicas, la generación y consumo de energías renovables en general y, en particular, el autoconsumo y las comunidades locales de energía y la movilidad sostenible, garantizando la participación de estos municipios en el despliegue de la infraestructura de recarga e impulso del vehículo eléctrico¹²⁸.

El alcance de los ODS en el marco de la Agenda 2030, el impulso al uso eficiente de los recursos naturales, la reducción de la contaminación o la restauración de la biodiversidad, objetivos del Pacto Verde Europeo, y las medidas para la descarbonización y transición ecológica abordadas por el PNRTR, con la perspectiva de los fondos *Next Generation EU*, etc. orientados al avance en la sostenibilidad, convergen en la urgente necesidad de mejorar determinados parámetros ambientales.

1.4.2. Calidad de vida y del entorno: situación y perspectivas

Este apartado analiza el protagonismo creciente de las ciudades, en las que aspectos como la vivienda o la movilidad son estratégicos en la búsqueda de una mayor calidad de vida y reducción de las desigualdades sociales. Entra en juego, además, la relación entre el bienestar de las personas y la calidad ambiental del entorno, cuya alteración provoca un impacto mensurable sobre la salud humana (enfermedades respiratorias, trastornos neurológicos, cáncer, muerte súbita o disfunciones infantiles, alteración de procesos endocrinos, o modificación de la respuesta inmune)¹²⁹.

El COVID-19 ha evidenciado esa relación desde la perspectiva de la intensificación de la propagación de enfermedades zoonóticas asociada a determinados factores de alteración de las condiciones ambientales (cambios de uso del suelo y degradación de ecosistemas, contaminación atmosférica, o aumento de la conectividad internacional), como señalaba la Memoria 2019. Al respecto el Gobierno ha anunciado la aprobación de un Plan de Salud y Medio Ambiente, pendiente desde 2007, que incluirá entre sus objetivos la creación de una red de vigilancia de enfermedades condicionadas por factores de riesgo ambientales y determinantes sociales.

Los ciudadanos son cada vez más conscientes de su derecho a la calidad del medio ambiente y las consecuencias de su deterioro en la salud y las condiciones de vida. En relación al análisis de los principales problemas ambientales que inciden en la calidad de vida en los entornos rural y urbano, conviene recordar el retraso en la actualización y falta de homogeneidad de los indicadores habitualmente utilizados¹³⁰.

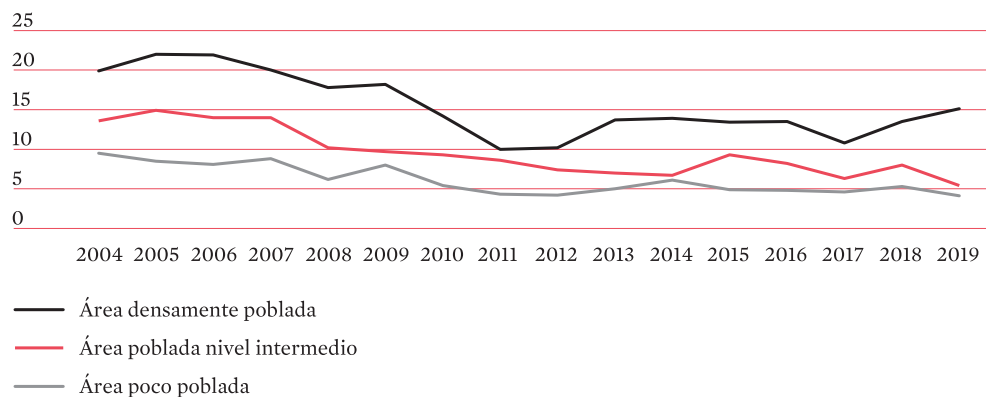
*Problemas ambientales
de los hogares españoles*

128 Actualización del Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial* (en elaboración).

129 La OMS pone de manifiesto una relación causal clara entre salud ambiental y determinados factores ambientales (químicos, físicos y biológicos), a los que se atribuye un 24 por 100 de la morbilidad y un 23 por 100 de la mortalidad de la población mundial (Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Pública, Medio Ambiente y Determinantes Sociales de la Salud).

130 Tanto las publicaciones del Miteco como las estadísticas del INE correspondientes a 2020, que ofrecen datos relativos a medio ambiente, emisiones y calidad del aire, están actualizadas a 2018 o 2019, y no siempre son coherentes.

GRÁFICO III-35. POBLACIÓN QUE SUFRE CONTAMINACIÓN Y OTROS PROBLEMAS AMBIENTALES (% de población total)



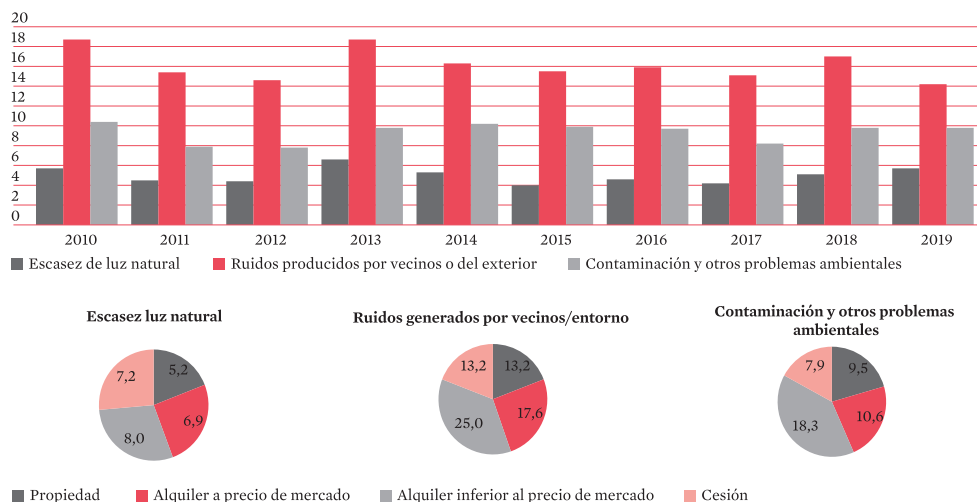
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

La Encuesta de Condiciones de Vida refleja una clara mejoría desde 2004, cuando un 15,8 por 100 de población española reconocía sufrir problemas de contaminación y otros problemas ambientales, frente al 9,9 por 100 registrado en 2019, alcanzándose los mayores valores en Melilla (21,1 por 100), Baleares (19,7 por 100) o Madrid (18,5 por 100). Su incidencia es menor en áreas poco pobladas y aumenta en áreas densamente pobladas, que además han experimentado un repunte desde 2017 (gráfico III-35).

Así pues, se detecta una elevada variabilidad territorial en la incidencia de problemas de calidad ambiental en la vivienda. Entre los parámetros que reflejan cierto déficit destacan el ruido, que en 2019 afectaba al 11,5 por 100 de los hogares españoles en media (oscilando entre el 4,8 por 100 de Castilla-La Mancha y el 23,5 por 100 de Baleares); la contaminación y otros problemas ambientales, que ese año afectaba al 9,8 por 100 de los hogares (registrándose un mínimo en Castilla-La Mancha, con el 1,5 por 100 de hogares afectados, y máximos en Baleares —19,9 por 100— y Melilla —20,1 por 100—); y la escasez de luz natural, que afectaba a un 5,7 por 100 de media (entre el 1,9 por 100 registrado en Extremadura y el 10,9 por 100 de Murcia o 12 por 100 de Melilla). Según el tipo de hogar, esta incidencia es menor en los hogares en propiedad, y significativamente mayor en aquellos en un régimen de alquiler inferior al precio de mercado (gráfico III-36).

Una cuestión que en España afecta especialmente a los colectivos en situación de vulnerabilidad (personas mayores de 65 años que viven solas, jubilados o personas sin empleo, familias monoparentales que tengan a su cargo hijos menores o dependientes en el hogar) es la pobreza energética, definida como la situación en que se encuentra un hogar que no puede satisfacer las necesidades básicas de suministro energético como consecuencia de un nivel insuficiente de ingresos. Pese a la mejora generalizada de los

GRÁFICO III-36. HOGARES QUE SUFREN PROBLEMAS EN VIVIENDA Y ENTORNO POR TIPO DE HOGAR (% hogares)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

datos, continúan los problemas relativos al gasto energético y la pobreza energética escondida. Así, en 2019 un 16,7 por 100 de los hogares españoles poseían un gasto energético desproporcionado (superior al doble de la mediana nacional), dos décimas por debajo del año anterior. Además, el 7,6 por 100 de la población tuvo problemas para mantener su vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno, lo que supone un descenso de 1,5 puntos porcentuales respecto a 2018. A ello hay que añadir un 10,6 por 100 de hogares españoles que en 2019 sufrían pobreza energética escondida (aquellos en los que el gasto energético es inferior a la mitad de la media nacional)¹³¹. Ante la posibilidad de que esta incidencia aumente tras la crisis del COVID-19, cabe esperar que las medidas de impulso a la rehabilitación urbana contempladas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, redunden en una mejora de la eficiencia energética en términos de aislamiento y confort térmico en las viviendas, especialmente orientada a los colectivos afectados incluidos en la Estrategia Nacional contra la pobreza energética, como se prevé en algunos de los programas de inversión de rehabilitación contenidos en dicho Plan.

131 MITERD, *Actualización de indicadores de la Estrategia Nacional contra la pobreza energética* (noviembre 2020). Hay que recordar al respecto la prórroga automática hasta el 15 de septiembre de 2020, de la vigencia del bono social eléctrico a todos sus perceptores, así como la ampliación del colectivo de potenciales perceptores a los autónomos que hayan cesado su actividad o visto reducidos sus ingresos en más del 75 por 100 como consecuencia del COVID-19 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Plan Operativo 2020 de Desarrollo de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2019-2023).

Otro parámetro que merece análisis en áreas urbanas españolas, especialmente en la situación de confinamiento domiciliario consecuencia de la pandemia sanitaria de 2020, es la proporción de zonas verdes, criterio según el cual ciudades como Málaga o Zaragoza superarían el 50 por 100, Madrid el 36,8 por 100 y Barcelona el 20,5 por 100, si bien su distribución por barrios o distritos arroja importantes diferencias¹³².

El confinamiento ha aumentado la percepción de la vivienda como lugar de protección, constatándose con más intensidad las consecuencias de la eficiencia o ineficiencia energética de los edificios, y aumentando valoración de la proximidad a espacios abiertos o zonas comunes o ajardinadas. Estos aspectos pueden representar una clara oportunidad para la rehabilitación urbana en términos sostenibles, eliminando materiales contaminantes, mejorando la accesibilidad y la dotación y acceso a las comunicaciones, y optimizando los aspectos relacionados con la mejora de la eficiencia energética¹³³.

La situación prepanidémica presentaba una evolución a la baja para los principales contaminantes atmosféricos en España, registrando caídas en 2018 respecto a 2017 en

*Las restricciones
a la movilidad mejoraron
la calidad del aire*

todos los casos excepto para los compuestos orgánicos volátiles (COVNM), cuyo aumento de emisiones COVNM respondió a un mayor uso de disolventes durante 2018. El menor consumo de carbón y aumento de generación eléctrica a partir de renovables, la mejora tecnológica del parque de vehículos, o el retroceso en el uso de fertilizantes nitrogenados orgánicos están detrás de la reducción de emisiones en NO_x , SO_x , NH_3 y $\text{PM}_{2,5}$. Así, a excepción del NH_3 , las emisiones registradas desde 2010 son inferiores a los límites establecidos en la Directiva de Techos Nacionales de Emisión hasta 2030¹³⁴ (cuadro III-7).

El Informe de 2020 sobre Evaluación de la Calidad del Aire en España, actualiza a 2019 la información sobre emisiones respecto a los niveles establecidos por la OMS, más exigentes que los europeos. Entre sus resultados señala que la correspondiente a SO_2 no ha superado los valores legislados en el territorio español, continuando la buena tendencia de años anteriores; en el caso de NO_2 se detecta una disminución de las superaciones de los valores anuales, que se producen en grandes ciudades (Madrid y alrededores, Barcelona y alrededores y Granada); respecto a las $\text{PM}_{2,5}$ no se registran superaciones del valor límite anual establecido por la legislación europea, mientras

132 Proporción de zonas naturales en determinadas áreas urbanas (bosques, asociaciones de vegetación herbácea, espacios abiertos con poca o sin vegetación, humedales, agua) (Urban Audit para Áreas Submunicipales, 2017).

133 Fundación Ramón Areces, *Informe España 2020* (López Rodrigo, J. M., «Ciudades Sostenibles y Ecología Integral»).

134 Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE. Incorporada al ordenamiento jurídico español por el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, que incluye los compromisos de reducción establecidos en la Directiva de Techos.

CUADRO III-7. EMISIONES DE PRINCIPALES CONTAMINANTES EN ESPAÑA, 1990-2018

(kton)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	Var. 18/05	Compromisos nacionales reducción emisiones (% respecto a 2005)	
											2020 a 2029	A partir 2030
NO _x	1.418	1.462	1.468	1.455	1.003	855	812	815	769	-47,1	41	62
COVMN	1.048	987	980	827	645	604	618	632	638	-22,9	22	39
SO _x	2.116	1.819	1.421	1.229	261	270	228	235	212	-82,8	67	88
NH ₃	467	428	522	482	435	451	465	483	474	-1,7	3	16
PM _{2,5}			167	150	139	130	128	129	128	-14,7	15	50

Fuente: MITERD, DG Calidad y Evaluación Ambiental, *Inventario Nacional de Contaminantes Atmosféricos*, serie 1990-2018 (marzo 2020). Compromisos nacionales de reducción según el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos

las partículas PM₁₀ no superaron el valor límite anual en ningún punto del territorio español¹³⁵.

Ese buen comportamiento se acentuó durante los primeros meses del estado de alarma declarado en 2020, que provocó una caída en la emisión de los contaminantes atmosféricos con mayor incidencia sobre el bienestar y la salud ciudadanas, el dióxido de nitrógeno y las partículas en suspensión inferiores a 10μ (PM₁₀) como resultado de la aplicación de medidas restrictivas de la movilidad y la menor actividad industrial (gráfico III-37).

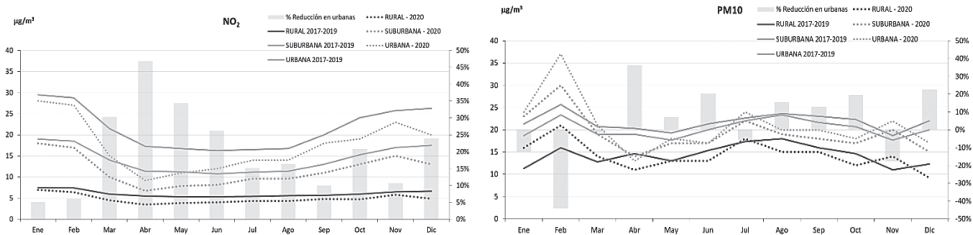
El análisis de estos contaminantes en estaciones urbanas o suburbanas de municipios con más de 200.000 habitantes contenido en el Informe de Indicadores de Calidad del Aire, permite conocer su comportamiento en distintas áreas y según el tamaño de municipio respecto al promedio 2017-2019, y confirma que la reducción de desplazamientos y circulación de vehículos durante 2020 mejoró los niveles de calidad del aire, sobre todo en grandes ciudades y especialmente en lo que hace al NO₂, presentando las PM₁₀ una evolución heterogénea ante la influencia de otras variables (recuadro III-14).

Sin embargo, con el final de la última prórroga del estado de alarma, decretado el 21 de junio, se entró en la denominada «nueva normalidad», y con ella se produjo un aumento progresivo de las emisiones a lo largo del segundo semestre, especialmente las de NO₂, que han ido recuperando valores próximos a los previos al primer estado de alarma. Este hecho invita a la reflexión sobre la trascendencia y efecto de las medidas para reducir el tráfico, evitar la concentración de desplazamientos, impulsar el transporte público y fomentar la movilidad activa y micro movilidad.

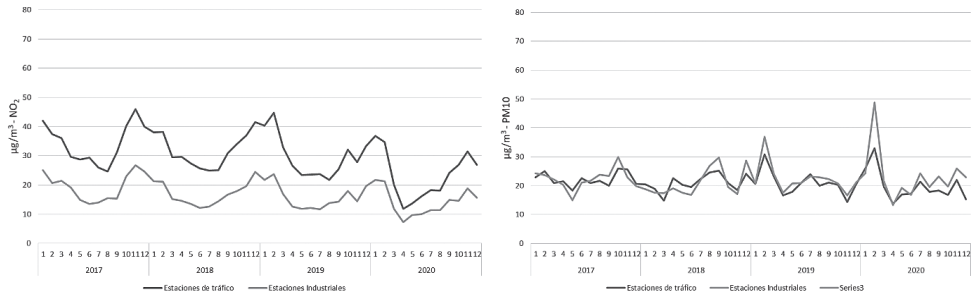
135 MITERD, Subdirección General de Aire Limpio y Sostenibilidad Industrial, *Informe de Evaluación de la Calidad del Aire en España 2019*.

GRÁFICO III-37. EMISIÓN DE DIÓXIDO DE NITRÓGENO Y PARTÍCULAS EN SUSPENSIÓN POR TIPO DE ÁREA

(Medias mensuales, comparación de los valores de 2020 con los promedios de 2017-2019)



Concentraciones de dióxido de nitrógeno y partículas en suspensión en estaciones de tráfico e industriales para municipios > 200.000 habitantes



Fuente: MITERD, *Informe de Indicadores de Calidad del Aire en relación con las medidas adoptadas por la COVID-19. Año 2020*¹³⁶.

RECUADRO III-14. CALIDAD DEL AIRE EN LAS CIUDADES

- **Dióxido de nitrógeno (NO₂):** se alcanzaron valores significativamente inferiores al promedio 2017-2019 en áreas urbanas, suburbanas y rurales, siendo algo más elevados en las primeras, y presentando un mínimo mensual en abril asociado a las medidas aplicadas durante el primer estado de alarma. Los municipios de más de 200.000 habitantes registran una acusada caída de las concentraciones mensuales en estaciones de tráfico (del 38 por 100) e industriales (en torno al 26 por 100), igualmente a resultados de las medidas aplicadas en el primer estado de alarma, tendiendo a recuperarse los niveles a partir de la desescalada.
- **Partículas en suspensión (PM₁₀):** se observa un descenso de los valores medios mensuales en 2020 respecto a los promedios 2017-2019, si bien las conclusiones no son tan evidentes debido a la contribución de partículas de fuentes naturales (procedentes de polvo subsahariano). Respecto a los municipios de más de 200.000 habitantes, se observa un comportamiento similar para las estaciones de tráfico e industriales, que registran una ligera reducción de los promedios mensuales en abril.

Fuente: MITERD, *Informe de Indicadores de Calidad del Aire en relación con las medidas adoptadas por la COVID-19. Año 2020*.

¹³⁶ El 14 de marzo se declaró el estado de alarma en toda España (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19), prorrogado hasta el 21 de junio de 2020, aplicándose en ese tiempo diversas me-

En esa línea, el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica¹³⁷, orientado al cumplimiento las reducciones establecidas a partir de 2030 respecto a 2005 (88 por 100 para SO₂, 62 por 100 para el NO_x, 39 por 100 para COVNM, 16 por 100 para NH₃ y 50 por 100 para PM_{2,5}), establece medidas sectoriales y transversales para cumplir con la Directiva europea de Techos de emisión, alineándose con las contempladas en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030), o en el Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética (aprobada en el Congreso el 8 de abril de 2021), orientadas a la descarbonización de la economía.

La Unión Europea ha apostado por el establecimiento de zonas de bajas emisiones (ZBE) en muchas grandes capitales¹³⁸, si bien considera que las ZBE deberían dejar paso gradualmente a zonas de cero emisiones en las que las políticas de transporte público se complementen con otras que promuevan el impulso de energías limpias, la electrificación del transporte y la movilidad personal¹³⁹. En los últimos años, numerosas ciudades españolas están abordando iniciativas para la mejora de la calidad del aire, destacando las experiencias de Madrid o Barcelona en cuanto a la puesta en marcha de zonas de bajas emisiones.

Es el caso del Ayuntamiento de Madrid, que junto al protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por NO₂ (2016), en el marco del Plan A de Calidad del Aire y Cambio Climático (2018) puso en marcha una zona de bajas emisiones (ZBE) (*Madrid Central*), que afecta a un área de 4,7 km² e implica restricciones de tráfico a vehículos contaminantes (sin etiqueta, o con etiquetas B y C), y que ha continuado vigente durante 2020¹⁴⁰. O del Ayuntamiento de Barcelona, que en 2017 lanzó el protocolo de episodios de contaminación atmosférica, que supone restricciones a la circulación en la ZBE para vehículos contaminantes, creando en enero de 2020 una zona permanente de bajas emisiones, que afecta a una superficie de 95 km², y restringe la circulación de los vehículos que no disponen de etiqueta ambiental de la DGT. En compensación ofrece un título de transporte especial (T-Aire) para los

*Iniciativas para reducir
la contaminación
atmosférica en ciudades
españolas*

didadas orientadas a la transición a la nueva normalidad. Con la finalización del estado de alarma el 21 de junio (Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19), se trasladó el control a las comunidades autónomas. Este Informe abarca todo el periodo.

137 Resolución de 10 de enero de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se publica el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica.

138 EEA Report 24/2018, *Europe's urban air quality – re-assessing implementation challenges in cities*.

139 Transport & Environment, *Low Emission Zones are success but they must now move to zero emission mobility* (Bruselas, septiembre 2019).

140 Acuerdo de 22 de diciembre de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 29 de octubre de 2018 por el que se desarrolla el régimen de gestión y funcionamiento de la zona de bajas emisiones «Madrid Central». El Tribunal Supremo de Justicia de Madrid anunció en febrero de 2021 la decisión de anular Madrid Central por defectos formales.

ciudadanos que decidan prescindir de su vehículo, así como la utilización gratuita de transporte público en seis zonas durante 3 años a los propietarios de turismos sin etiqueta que decidan darlos de baja (T-Verda)¹⁴¹.

La Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (en proceso de participación pública), establece en su Eje 4 una serie de líneas de actuación y medidas orientadas a impulsar la movilidad de bajas emisiones, muy apoyadas en el uso de energías limpias en el transporte público y privado. Desde esa visión, el Gobierno planteó en 2020 la elaboración de una disposición normativa con rango de Ley que desarrollará las medidas para implementar dicha Estrategia¹⁴². También la Ley de Cambio climático y transición energética (art. 14)¹⁴³, dispone que los municipios de más de 50.000 habitantes y territorios insulares deberán adoptar medidas orientadas a la mitigación y reducción de emisiones derivadas de la movilidad, incluyendo el establecimiento de bajas emisiones, no más tarde de 2023.

Según el Índice de Movilidad Sostenible, iniciativa público-privada que reúne información de los sistemas de transporte urbano e interurbano en 52 capitales de provincia españolas¹⁴⁴, la regulación municipal parece estar incorporando aspectos relativos a nuevas formas de movilidad que tengan como eje al ciudadano. Sin embargo, es necesario avanzar en la incorporación de sistemas innovadores, aplicaciones y digitalización del transporte, en la creación de incentivos para reducir el parque de vehículos privados, el fortalecimiento de sistemas integrados de transporte público y la transición de este a energías limpias para lograr ciudades más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) por su parte, en el marco de medidas habilitadas durante el COVID-19, publicó una serie de recomendaciones orientadas a la protección ciudadana fomentando el transporte público, el teletrabajo, la flexibilidad horaria, y el uso de desplazamiento personal siempre que ello sea posible¹⁴⁵.

Los últimos datos disponibles, correspondientes a 2018, revelan que un 48 por 100 de los residuos gestionados en España (122 millones de toneladas) se destina a vertedero; de ellos, el 18,6 por 100 corresponde a residuos municipales, de los que solo el 19,5 por 100 se recoge de forma separada.

Gestión de residuos

141 Funcas, «Transición hacia una economía baja en carbono en España», *Papeles de Economía Española* 163, 2020.

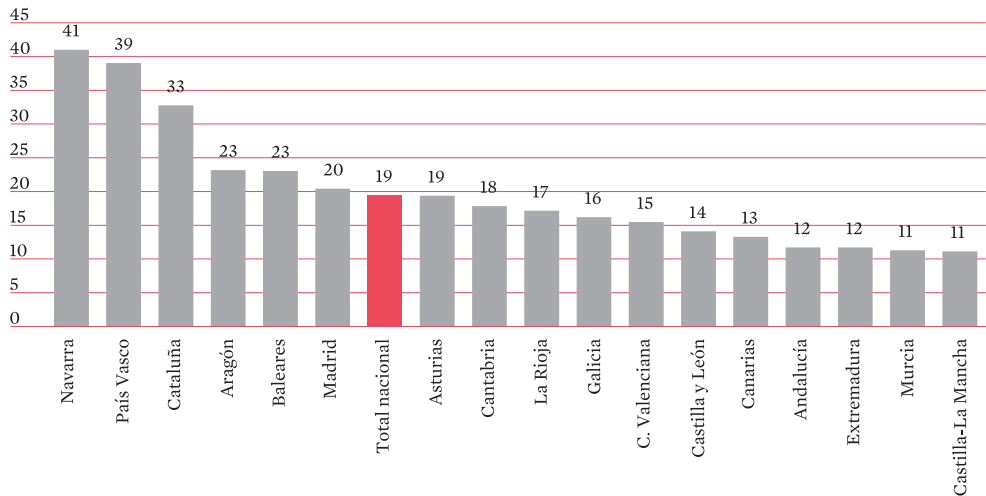
142 Anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible y financiación del transporte (en proceso de consulta pública).

143 Aprobada en el Congreso de los Diputados y remitida al Senado a comienzos de abril, en su última fase de tramitación (Nota de Prensa 08/04/2021).

144 Las siguientes entidades se integran en esta iniciativa elaborada por la consultora IdenCity: Ministerio de Sanidad y Consumo, AECOC, AENA, Alsa, AEMETIC, Areas, Correos, DGT, Iberia, IBIL, Renfe, SABA, Seat, SECE, F. ONCE, Real Patronato Discapacidad.

145 FEMP, Comisión de Transportes, Movilidad Sostenible y Seguridad Vial (2020).

GRÁFICO III-38. RECOGIDA SEPARADA DE RESIDUOS MUNICIPALES, 2018
(% sobre total RM gestionados)



Fuente: INE, Estadísticas sobre recogida y tratamiento de residuos. Residuos urbanos: Serie 2010-2018 (datos extraídos el 15/04/2021).

En todo caso, la gestión de residuos municipales alcanza resultados dispares en España: solo en seis comunidades autónomas (Navarra, País Vasco, Cataluña, Aragón, Baleares y Madrid) se supera la media nacional en términos de recogida separada, destacando Navarra con el mayor valor (41 por 100)¹⁴⁶ (gráfico III-38)

El Anteproyecto de Ley de Residuos y suelos contaminados (pendiente de remisión a las Cortes para iniciar su tramitación parlamentaria), incide en las medidas de prevención, reducción de plásticos de un solo uso e incentivación vía instrumentos económicos; al respecto establece la obligación de que las entidades locales, responsables de la recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios, dispongan de una tasa o prestación patrimonial de carácter público no tributaria, específica para los servicios de gestión de residuos. En todo caso, la norma se orienta a la aplicación rigurosa del principio de jerarquía, lo que contribuirá a reducir el depósito en vertedero y a la implantación generalizada de modelos económicos circulares.

El volumen de agua registrada y distribuida a los hogares se redujo entre 2012 y 2018 un 1,5 por 100, siguiendo la tendencia a la baja desde el año 2000, y en coherencia con un consumo medio que ha pasado de los 132 en 2016

Reducción del consumo doméstico de agua pero infraestructuras deficitarias

¹⁴⁶ INE, Estadísticas sobre recogida y tratamiento de residuos. Residuos urbanos: Serie 2010-2018 (datos extraídos el 15/04/2021).

a los 128 m³/hab./día en 2018. Sin embargo, el agua no registrada (desagregada en pérdidas reales —fugas, roturas y averías en la red de suministro— y aparentes —errores de medida, fraudes y consumos autorizados no medidos—) alcanzó ese año casi la cuarta parte del total de agua suministrada (23 por 100), como consecuencia, entre otros factores, del progresivo envejecimiento de las redes de distribución, de las que el 40 por 100 cuenta con más de 30 años de antigüedad, y ante una tasa de renovación insuficiente.

También las redes de saneamiento presentan un deterioro que evidencia cierto déficit de inversión, en especial respecto a instalaciones para la depuración de aguas residuales, sobre todo en municipios de pequeño y mediano tamaño. Concretamente, de las 2.059 aglomeraciones urbanas activas en España, 516 incumplen las condiciones de recogida y tratamiento dispuestas en la Directiva 91/271/CEE, lo que supone que un 16,6 por 100 de las aguas residuales generadas en España procedentes de aglomeraciones mayores de 2.000 hab-eq se encuentra en situación de incumplimiento. Al respecto en 2020 el Miteco sometió el borrador del Plan de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización del Agua (Plan DSEAR) y su estudio ambiental estratégico a un proceso participativo, publicándose un documento resumen en marzo de 2021; este Plan analiza y propone soluciones para resolver el incumplimiento de las normas europeas relacionadas con la protección de las aguas, orientándose además a la incorporación en los planes hidrológicos de procedimientos y metodologías de trabajo mejoradas para alcanzar los objetivos pertinentes antes de la finalización del tercer ciclo de planificación.

España cuenta con 2.232 estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR), que tratan un volumen de 4.066 hm³, y con unas 1.640 estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP) que suministran un total anual de 4.057 hm³ a los depósitos urbanos y redes de distribución. Los servicios urbanos del agua pueden ser palanca de recuperación en el marco del Pacto Verde Europeo, muy apoyado en fomentar la economía circular, la transición ecológica, la digitalización y las nuevas tecnologías. En el caso de España, estos servicios se sitúan a la cabeza de Europa en términos de tecnificación. Sin embargo, las tarifas del agua urbana en España (que incluyen uso doméstico, industrial y comercial) se encuentran entre las más bajas de la Unión Europea, siendo el esfuerzo sobre el presupuesto familiar del 0,9 por 100, lejos del límite de asequibilidad del Derecho Humano al Agua establecido por la ONU (3 por 100)¹⁴⁷. Además, estas tarifas, territorialmente heterogéneas, no cubren la totalidad de costes de los servicios de agua urbana (solo, y no siempre, los gastos operativos del servicio, pero no los relativos a las infraestructuras: amortización, renovación y nuevas actuaciones para la mejora de prestaciones o calidad del agua y servicio), lo que repercute en el

147 Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (AES) y Asociación Española de las Empresas Gestoras de los servicios de Agua Urbana (AGA), *Resultados del XVI Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2020*.

deterioro de las infraestructuras y la prestación de los servicios. Por todo ello el sector continúa reclamando una armonización en materia de gobernanza y administración de los servicios urbanos del agua.

Hay que destacar una aplicación particularmente interesante de las estaciones de depuración de aguas residuales (EDAR) en España fruto de la situación de emergencia sanitaria atravesada en 2020, y es la utilización de los datos recogidos para analizar la presencia del SARS-CoV-2, cuyos resultados se vienen publicando desde el 15 de noviembre de 2020 en informes semanales que incluyen datos sobre la tendencia y variación de material genético respecto a la semana previa. Ello permite, junto a la detección de la presencia o ausencia del virus en la red de saneamiento, conocer la variación en el número de personas infectadas, y por tanto, cómo se propaga el virus en la población española. Entre el 31 de enero y el 06 de marzo de 2021 apenas aparecen aumentos significativos, estando las muestras caracterizadas por la estabilidad o la disminución del virus¹⁴⁸. Se ofrece también información gráfica actualizada de la ubicación de las EDAR españolas que facilitan estos datos y su tendencia comparativa.

Las áreas rurales son especialmente vulnerables al cambio climático, ante una economía basada en sectores como el forestal, agrario, ganadero y pesquero, expuestos a la cada vez mayor incidencia de fenómenos climáticos extremos, fragilidad que se ve exacerbada por condiciones de aislamiento geográfico, escasa diversidad económica, envejecimiento de la población y el avance de la despoblación. Según la OCDE, esta realidad territorial debería compensarse con políticas (p.e., de vivienda o transporte) orientadas a una transición verde más inclusiva, de las que se frecuentemente se benefician en mayor medida las personas residentes en núcleos urbanos¹⁴⁹.

Entorno natural y medio rural: aumento de riesgos asociados al cambio climático y demográfico

Las actividades agrarias, silvícolas y ganadería extensiva contribuyen a luchar contra la erosión y desertificación, y reducen la frecuencia y extensión de determinados riesgos ambientales, preservando la biodiversidad y colaborando en la conservación del patrimonio paisajístico. Entre los riesgos derivados del aumento progresivo de las temperaturas destacan los incendios forestales, cuya evolución fue a la baja entre 2004 y 2014 en términos de número de siniestros y superficie afectada; en 2020, sin embargo, aumentó la superficie afectada un 39,6 por 100 respecto a 2014, registrándose 19 grandes incendios (superficie mayor de 500 ha), 12 más que en 2014, lo que sugiere

148 MITECO, VAtar-COVID-19. Control microbiológico en aguas residuales como indicador epidemiológico de alerta temprana de propagación de COVID-19. Informe de resultados en EDAR.

149 OCDE Green Growth Papers, *The inequalities-Environment Nexus. Towards a people-centred Green Transition*, marzo de 2021.

la necesidad de reforzar las actuaciones orientadas a su prevención y optimizar la capacidad de respuesta.

La experiencia atravesada en 2020 se ofrece como oportunidad de cambio en el avance hacia un modelo más centrado en los ciudadanos y con menor presión sobre los recursos naturales, que exige modificaciones en los hábitos de la población y en la gestión de políticas. Este epígrafe constata un progreso en ambos aspectos: por un lado surge una ciudadanía cada vez más implicada y dispuesta a realizar cambios orientados a la sostenibilidad ambiental; por otro, la puesta en marcha de instrumentos como la Agenda Urbana Española o el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, clave en la aceleración de la transición ecológica como respuesta a la crisis sanitaria, conforman el marco para la puesta en marcha de iniciativas y proyectos relacionados con la sostenibilidad en sus dimensiones social, económica y ambiental.

1.5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

1.5.1. Evolución de las pautas de consumo

Las extraordinarias circunstancias en las que se desarrolló la vida cotidiana desde marzo de 2020 tuvieron reflejo en las pautas de consumo de los hogares, tanto desde el punto de vista cualitativo, como del puramente cuantitativo. Las restricciones a la movilidad de los ciudadanos que acompañaron al estado de alarma y la crisis económica derivada de la situación sanitaria tuvieron un efecto casi inmediato en las condiciones económicas de las familias y en su patrón de gasto, de manera especial entre marzo y junio, coincidiendo con el confinamiento general de la población durante el primer estado de alarma. Así, por una parte, la caída de la renta media de los hogares por los efectos que las medidas contra la expansión del virus tuvieron sobre el mercado de trabajo¹⁵⁰, que hasta cierto punto fue compensada con los instrumentos activados para contrarrestar la mala evolución del empleo, fue uno de los factores que determinaron la brusca bajada del gasto familiar. Si la acción de estos mecanismos logró que el valor medio de la renta de los hogares sufriera una caída algo más suave con respecto al año 2019¹⁵¹, cifrándose en un 2,2 por 100, otros factores actuaron sin cortapisas. Por ello la súbita bajada del gasto respondió a una suma de factores, entre los que habría que añadir la práctica imposibilidad de adquirir muchos bienes y servicios durante varios meses, la precaución ante el riesgo de contagio en los meses posteriores al confinamiento y la preocupación por el futuro inmediato, que quedó reflejada en un importante descenso de los valores que componen la confianza de los consumidores, en un contexto de gran incertidumbre económica y laboral. Y ello sin perder de vista

150 Se describen ampliamente en el capítulo II.

151 Tal como se explica en el capítulo I, el importante diferencial que se produce entre la caída de la renta primaria bruta de los hogares, y la renta bruta disponible ajustada es el resultado de la intervención del sector público en la crisis.

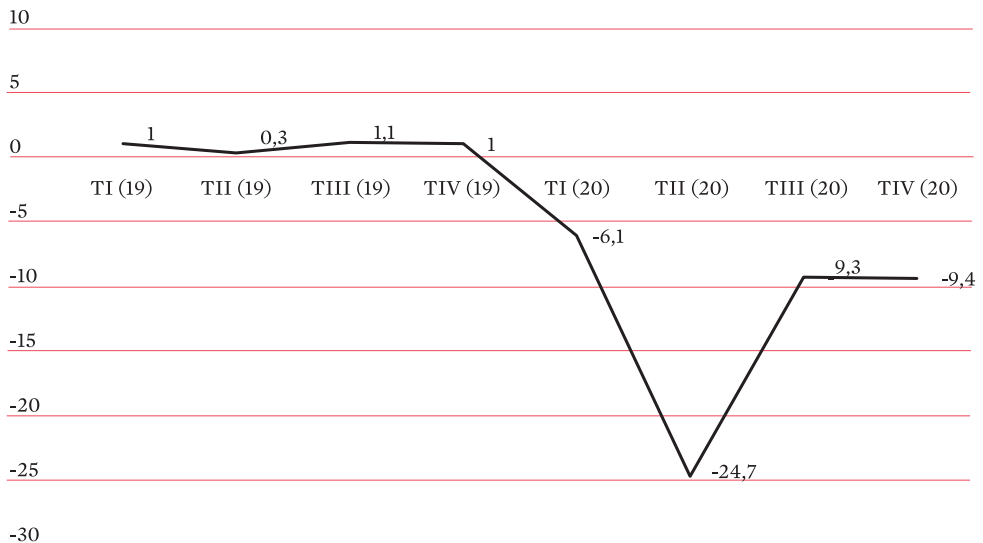
el retraso con el que se recibieron las ayudas en muchos casos, o la propia incertidumbre sobre su concesión.

El resultado fue, de acuerdo con los datos de Contabilidad Nacional, un descenso del 12,6 por 100 del consumo de los hogares, con las conocidas consecuencias sobre la demanda interna y el PIB. En consonancia con el retroceso del gasto, los datos muestran un importante aumento del ahorro de los hogares en España, mayoritariamente acumulado en forma de depósitos bancarios. Sin embargo, este aumento, derivado en gran medida de las restricciones, no se ha repartido de manera equilibrada en todo el tejido social, sino que se ha concentrado en los hogares de rentas más altas que en general tienen mayor capacidad de ahorro. Por el contrario, las familias con rentas más bajas, con mayor representación en los sectores más afectados por la crisis, y por tanto, con merma de ingresos, han visto más limitada su capacidad de ahorro.

En todo caso, más allá de la relevancia macroeconómica de la evolución del consumo y de las grandes cifras sobre el ahorro, el retroceso del gasto familiar, ha sido parte de la expresión de la conmoción social experimentada en 2020. Y como tal, habrá dejado señales que en términos de calidad de vida y cohesión social se ofrecerán al análisis a medida que vayan actualizándose las fuentes de información específicas. En este sentido, cabe poner de manifiesto la importancia del estudio de las probables consecuencias de la crisis sanitaria sobre la igualdad y el bienestar,

GRÁFICO III-39. GASTO EN CONSUMO FINAL DE LOS HOGARES, 2019-2020

(Tasas de variación)



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral.

recurriendo a las fuentes específicas de ingresos, pero también a las relativas a los gastos, dando cuenta del acceso efectivo a los bienes y servicios que aseguran la plena integración y participación. En lo que concierne al gasto en consumo de los hogares, el calendario de actualización de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE no permite abordar lo ocurrido en 2020 antes del cierre de esta Memoria. Previsiblemente, la EPF 2020 reflejará cambios importantes en el comportamiento de gasto, más allá del descenso general de este, con alteraciones en el patrón habitual, como la bajada del gasto familiar en hostelería, el incremento en alimentación dentro del hogar o el repunte de las compras en línea, entre otros. Asimismo, cabe esperar un incremento de la desigualdad en términos de gasto en función de algunas variables sociodemográficas relevantes. Es más que probable, en este sentido, que los hogares cuyas rentas se sitúan en los tramos más bajos hayan visto más tensionada su situación económica, viéndose obligados a dedicar buena parte de recursos a adquirir bienes y servicios de primera necesidad.

Entretanto, es importante dejar constancia de la evolución de esta dimensión de la calidad de vida hasta antes de la irrupción del SARS-CoV-2.

Siguiendo los datos de la EPF correspondientes a la última actualización (2019), el consumo de los hogares continuaba marcado por la tendencia a la moderación del crecimiento de la que la Memoria ha venido dando cuenta en los últimos años. A lo largo de 2019 el gasto medio realizado por las familias en España se elevó a 30.242 euros, lo que supuso un incremento de la tasa de variación anual del 0,4 por 100 en términos constantes con respecto a 2018. A pesar de mantener el signo positivo que venía registrándose desde que en 2014 se iniciara la recuperación del indicador, el aumento ha sido muy moderado y, en todo caso, alejado de los valores previos a la crisis de 2008, cuando las tasas de variación arrojaban cifras en torno al 4 por 100 anual.

Moderación del gasto familiar antes de la crisis sanitaria

Sin embargo, en la actual situación, no parece arriesgado adelantar que los datos de 2020 estarán marcados por un pronunciado descenso del gasto, que probablemente superará al que se dio entre 2009 y 2013, con tasas negativas superiores al 3 por 100 anual.

Si en la anterior edición de la Memoria se dejaba constancia de la evolución anual de cada partida, poniendo de relieve el descenso del gasto en tres elementos concretos, a saber, la hostelería, el vestido y calzado, y las bebidas alcohólicas y tabaco, la EPF 2019 muestra un panorama muy similar. Así, los datos de ese año parecen anunciar de forma llamativa la realidad que ha impuesto la pandemia: la pérdida de importancia de los gastos que implican interacción humana y el repliegue hacia la privacidad de los hogares, que conllevan un aumento del gasto en los bienes de uso doméstico.

GRÁFICO III-40. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR (Porcentajes)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

Atendiendo a los datos relativos a cada partida, la vivienda¹⁵² absorbió la mayor parte del gasto familiar en España, implicando el 30 por 100 del desembolso del año. Todo ello supuso para cada hogar una cantidad media de 9.441 euros, tres puntos porcentuales más que en 2018. La rigidez de esta partida, que implicando un fuerte gasto, suele estar sujeta a desembolsos periódicos relativamente homogéneos en forma de alquileres o hipotecas, bloquea la posibilidad de modular su alcance para ser usado como elemento de ajuste para reducir el gasto total. Por eso las familias recurren a otros elementos de consumo, quedando la vivienda como «gasto fijo».

La vivienda seguía absorbiendo la mayor parte del gasto de los hogares

A lo largo del año 2019 los hogares gastaron de media 4.286 euros en productos de alimentación para ser consumidos en el ámbito doméstico, lo que significa que dedicaron el 13 por 100 del gasto a esa partida. La existencia de un amplio rango de calidades, variedad de presentaciones y precios ha venido facilitando su utilización para modular el conjunto del gasto en periodos crisis como la anterior. Sin embargo, la peculiar naturaleza de la actual muy probablemente habrá llevado a los hogares a incrementar el volumen de los recursos dedicados en 2020 a la compra de alimentos para consumir en el hogar, compensando en cierta medida el ahorro forzoso en

152 La partida de vivienda comprende los gastos de alquiler, gastos corrientes de mantenimiento y reparación, suministros de agua, recogida de basura, así como suministros de energía.

CUADRO III-8. ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES 2019 Y TASA DE VARIACIÓN

	Distribución porcentual	Gasto medio por hogar	% variación 2018	% variación 2006
Índice general	100,0	30.243	0,9	-13,5
Alimentos y bebidas no alcohólicas	13,3	4.286	0,4	-19,3
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,2	516	0,2	-43,0
Vestido y calzado	5,2	1.417	-4,1	-33,6
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	30,4	9.441	3,2	5,4
Muebles, artículos del hogar y artículos para el mantenimiento corriente del hogar	4,7	1.330	-3,6	-31,8
Sanidad	3,8	1.048	2,8	13,6
Transporte	12,0	3.888	2,1	-29,9
Comunicaciones	5,6	946	2,8	70,2
Ocio y cultura	6,9	1.654	1,7	-12,8
Enseñanza	1,3	481	2,6	9,4
Restaurantes y hoteles	8,9	2.944	-2,1	-23,8
Otros bienes y servicios	6,7	2.291	-1,8	-25,2

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

consumo de hostelería. Por eso el incremento del 0,4 por 100 registrado en 2019 habrá sido ampliamente sobrepasado en el año de la pandemia.

Cada hogar empleó 3.888 euros en la partida de transportes como término medio en 2019, incluyendo la compra y alquiler de vehículos, los repuestos y reparaciones, los combustibles, el uso de transporte público y escolar, el pago a autoescuelas, etc. Este desembolso medio constituyó el 12 por 100 del gasto total anual, una proporción algo inferior a la de 2018. Al tratarse de uno de los elementos clave en las estrategias de ajuste de las economías domésticas, es una partida muy sensible a las circunstancias laborales y económicas, habiendo sido fundamental en la crisis anterior. Actualmente, en cambio, confluyen factores de otra naturaleza que pueden determinar la postergación de muchas decisiones de compra de vehículos, principal componente de la partida de transportes, como la incertidumbre acerca de la consolidación de tecnologías relacionadas con fuentes de energía distintas de las tradicionales en el ámbito de la automoción.

Las familias venían moderando su gasto en hostelería antes de la irrupción de la crisis sanitaria

Uno de los sectores económicos más afectados por la crisis sanitaria está siendo el de la hostelería. La suspensión de las actividades de hostelería y restauración, con excepción de los servicios de entrega a domicilio¹⁵³, durante

153 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

dos meses y su reapertura bajo unas condiciones que han limitado el aforo de las instalaciones y los horarios de apertura y cierre, unidos a la bajada de la renta media de los hogares y a la extensión de actitudes de cautela de los propios consumidores, han provocado indudablemente una bajada del gasto desde la declaración del estado de alarma. Sin embargo, debe recordarse que la hostelería fue durante la anterior crisis uno de los elementos de ajuste económico de las familias en España, habiendo resultado fundamental en sus estrategias de ahorro. Además, durante los años 2018 y 2019 los hogares volvieron a moderar su gasto en esta partida con tasas de variación negativas del 3,7 y 2,2 por 100 respectivamente.

Como se ha puesto de relieve en anteriores ediciones de esta Memoria, la digitalización de los hogares es una realidad ineludible desde el punto de vista del consumo. Tanto es así, que en los momentos más difíciles de la anterior crisis económica, cuando las familias reorganizaron sus prioridades de gasto, reduciendo drásticamente los desembolsos que solían realizar para acceder a algunos bienes y servicios, la compra de dispositivos y servicios de conexión no solo no fueron relegados, sino que adquirieron cada vez más protagonismo, con incrementos de gasto anuales muy importantes, reflejados en la partida de comunicaciones, en la que se incluyen los ordenadores, teléfonos móviles y tabletas, así como los servicios de telefonía, conexión a Internet, televisión de pago, etc. Entre 2006 y 2019 la tasa de variación del gasto en esta partida ha sido de un 70 por 100 y en el último año sobre que hay datos el gasto medio por hogar superó los 900 euros, con un incremento sobre 2018 del 2,8 por 100, siendo una de las partidas con mayor incremento.

*El gasto
en comunicaciones
sigue aumentando*

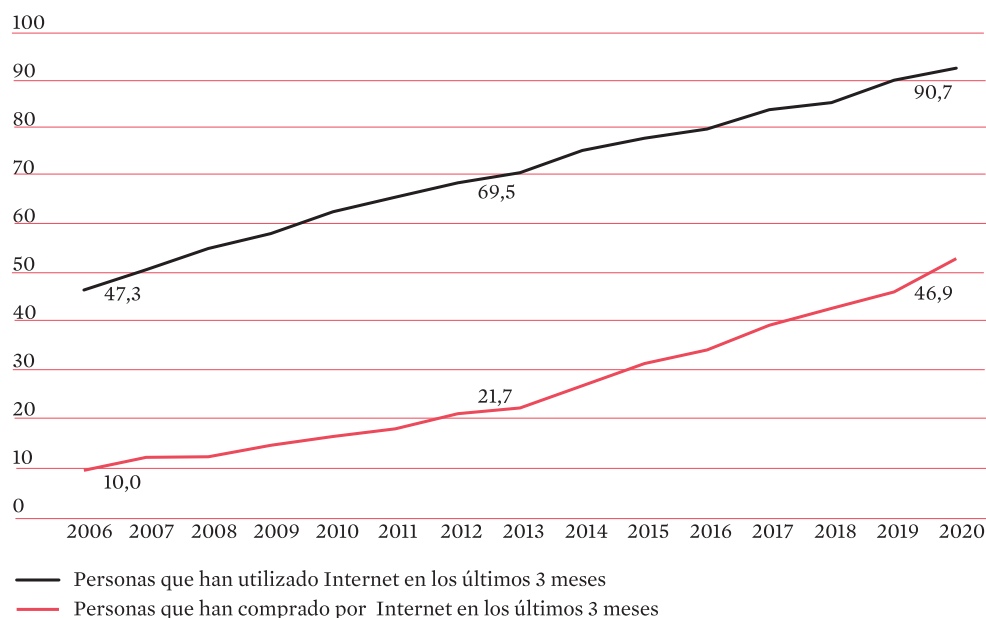
Siguiendo los últimos datos de la Encuesta sobre Equipamiento y uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares correspondientes a 2020, nueve de cada diez personas de entre 16 y 74 años de edad habían accedido a Internet en los últimos tres meses. A lo largo de los últimos quince años el número de usuarios de Internet ha ido creciendo de manera progresiva desde proporciones inferiores al 50 por 100 en 2006, lo que ha situado a España por encima de la media de usuarios de la red, aunque el número sea aún inferior al de otros países, como Alemania, Reino Unido o Suecia.

Paralelamente, el consumo a través de Internet ha experimentado un aumento gradual hasta alcanzar al 47 por 100 de las personas en esa franja de edad. Sin embargo, la proporción de compradores en línea de bienes y servicios seguía siendo inferior a la media europea; no en vano, el 29 por 100 nunca ha realizado compras a través de Internet, ocho puntos más que el valor medio en la Unión Europea. Los datos de la encuesta realizada en la primera parte del año 2020 aluden a la actividad en los meses anteriores a la realización del trabajo de campo,

*Y también el consumo
electrónico*

GRÁFICO III-41. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO ELECTRÓNICO

(Porcentajes sobre la población de 16 a 74 años)



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.

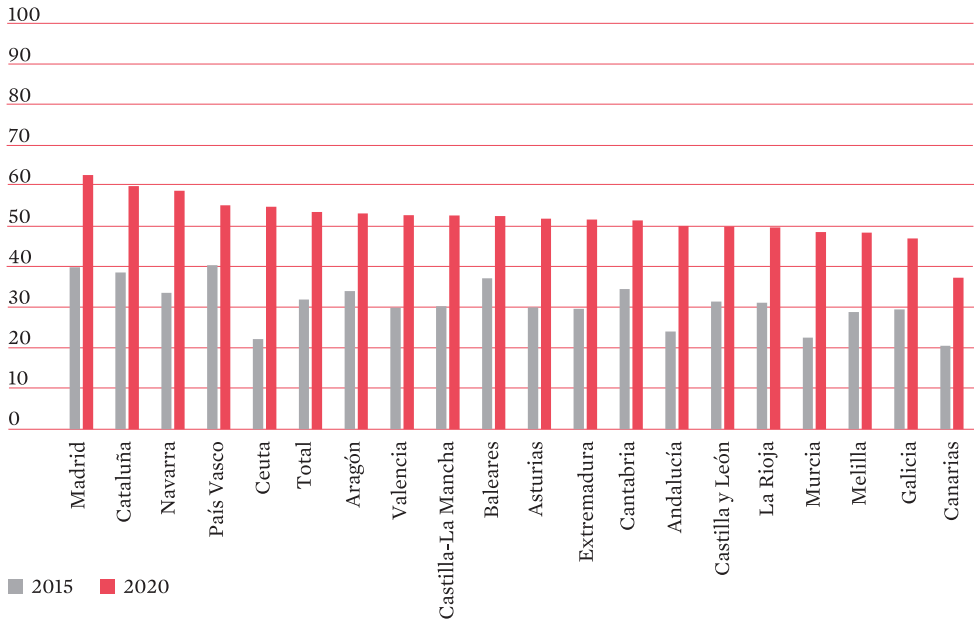
por lo que no proporcionan una imagen completa de lo ocurrido a partir de marzo, cuando lo más probable es que los consumidores recurrieran con mayor frecuencia a las compras por Internet. Por eso es esperable que la próxima actualización aproxime con mayor rigor a la evolución de esta modalidad de consumo.

No obstante, desde la declaración del estado de alarma, agudizando esa tendencia creciente que ya se venía experimentando, el número de transacciones de comercio electrónico habría aumentado de manera no poco importante (un 8 por 100 en el segundo trimestre de 2020 y 6 por 100 en el tercero según el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹⁵⁴). Estos datos dan cuenta de la creciente importancia del comercio electrónico, si bien no revelan si los agentes son empresas o consumidores finales. Tampoco aportan el número de consumidores que acuden al comercio en línea, pero dan una buena aproximación a la creciente importancia de esta forma de acceso al consumo con datos suficientemente actualizados.

La fuerte tendencia al crecimiento de esta práctica se evidencia en los datos de evolución de la última década en todas las comunidades autónomas, pues aunque en algunas de ellas la penetración del comercio electrónico es más intensa que en otras, el porcentaje medio de compradores casi se ha triplicado desde 2010. Madrid, Cataluña

154 CNMC, Datos estadísticos: comercio electrónico, 2021.

GRÁFICO III-42. EVOLUCIÓN DE LOS COMPRADORES A TRAVÉS DE INTERNET EN LAS CCAA
(Porcentajes sobre población de 16 a 74 años)



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares.

y Navarra son las regiones con mayor extensión de la compra por Internet, al menos desde el punto de vista del número de usuarios. Aunque las que han experimentado el mayor crecimiento han sido Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Extremadura.

Al mismo tiempo que aumenta el número de usuarios, crece la cantidad de recursos que los hogares dedican a adquirir bienes y servicios a través de la Red; en tres años (2017 a 2019 en la EPF) el valor de las compras se ha incrementado en un 16,5 por 100, suponiendo, con una media cercana a los 2.000 euros anuales, el 5 por 100 del gasto total efectuado en 2019.

En definitiva, la influencia del entorno digital en los modelos de comportamiento de consumo de los hogares parece ser una realidad ineludible que se consolida año tras año y probablemente ha vivido en 2020, de forma inesperada, uno de los mayores impulsos de su relativamente corta historia. También es importante resaltar el incremento de la utilización de tarjetas en paralelo a la reducción de las retiradas de efectivo durante el año 2020. De acuerdo con los datos del sector¹⁵⁵, estas últimas se habrían reducido en un 10 por 100 sobre el año anterior, mientras que las primeras habrían aumentado muy significativamente (5 por 100 en operaciones presenciales y 56 por 100 no presenciales) aun en un contexto de fuerte disminución del gasto de los hogares.

155 BBVA, *Impacto del COVID-19 sobre el consumo en España*, diciembre 2020.

CUADRO III-9. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL GASTO A TRAVÉS DE INTERNET EN ESPAÑA

Año	% de hogares con gasto por Internet	Gasto medio por Internet	% de gasto medio por Internet	Variación respecto al año anterior	Variación respecto a 2016
2016	21,56	1.660,09	4,50		
2017	25,72	1.722,91	4,56	3,8	3,80
2018	30,30	1.856,12	4,85	7,7	11,80
2019	32,49	1.934,75	5,00	4,2	16,50

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

1.5.2 Protección de los consumidores y usuarios

La pandemia y las medidas para tratar de contenerla están teniendo consecuencias en todas las dimensiones de la realidad social. A los efectos sobre la economía y el mercado de trabajo, descritos en los capítulos I y II, se han unido los que atañen a los ciudadanos en tanto que consumidores y usuarios de bienes y servicios de toda índole. Así, la garantía de los derechos que les asisten se ha podido ver comprometida en medio de una situación inesperada que las autoridades han tratado de paliar con la aprobación de varias normas. Antes incluso de la declaración del estado de alarma en España, las restricciones a los desplazamientos entre países, las limitaciones de aforo en determinados espacios o la suspensión de eventos colectivos, hicieron visible la inexistencia de normas que previeran la salvaguarda de los derechos de los consumidores en situaciones en las que, como la actual, no es posible recibir los servicios contratados o asumir el pago de suministros básicos. Por su parte, la declaración del estado de alarma, con el establecimiento de fuertes restricciones a la movilidad, la suspensión de la apertura de establecimientos no esenciales y de eventos públicos de toda índole, definió las posibilidades y los límites del consumo, pero generó incertidumbre en lo que atañe a la compensación por los servicios pagados o con compromiso de pago mediante domiciliación bancaria, y no prestados.

En ese contexto, y con la previsión de una duración relativamente larga de las restricciones, se aprobaron varias normas urgentes para tratar de dar solución a los problemas más comunes generados en los ámbitos de los suministros básicos (electricidad, gas, etc.), los servicios de telecomunicaciones, los viajes combinados y paquetes turísticos, o los servicios de tracto continuado, entre otros.

En previsión de la probable merma de los ingresos de muchas familias, se aprobaron varias medidas para impedir la interrupción de los servicios de primera necesidad.

Garantía de acceso a suministros básicos: electricidad, gas y agua

Así, el Real Decreto-ley 8/2020, garantiza los suministros básicos a los consumidores vulnerables. Algunas de las medidas recogidas se fueron actualizando a lo largo de las sucesivas prórrogas del estado de alarma. Así, el Real Decreto-ley 11/2020 y el Real Decreto-ley 26/2020 ampliaron los plazos hasta la finalización del estado de alarma, siendo aplicables, además, a todos

los consumidores respecto de su vivienda habitual. Paralelamente se congeló el precio del gas natural (Real Decreto-ley 8/2020) salvo que la fijación del nuevo precio fuese inferior. A estas medidas se sumó la prórroga del bono social de forma automática hasta septiembre de 2020 para las familias que ya eran beneficiarias.

En lo concerniente a los servicios de telecomunicaciones, durante el estado de alarma se prohibió la interrupción de su prestación (Real Decreto-ley 8/2020), en tanto que el servicio Universal de Telecomunicaciones no podría reducir el número de personas beneficiarias.

Los contratos de tracto sucesivo o continuado —aquellos que incluyen obligaciones duraderas, cuyo cumplimiento se desarrolla en el tiempo mediante una serie de actos del deudor, como los de telefonía, seguros, contratos de formación, electricidad, gas, gimnasios, entre otros—, fueron también objeto de regulación en el contexto de la declaración del estado de alarma y la limitación de la movilidad. El hecho de que un buen número de entidades se mostraran reticentes a aceptar las solicitudes de resolución de contratos de este tipo, sin interrumpir el cobro de las cuotas, en unos casos y en otros sustituyendo los servicios contratados por modalidades no presenciales u otras alternativas, en un contexto en el que no era responsable el prestador ni el usuario, generó al inicio una situación de desprotección de los consumidores.

*Servicios de tracto
sucesivo o continuado:
resolución de contratos
y recuperación de pagos*

Con la aprobación del Real Decreto-ley 11/2020 se introdujo la posibilidad de resolver los contratos —para lo cual se abrió un periodo mínimo de 60 días para tratar de llegar a un acuerdo—, y la prohibición de realizar nuevos cobros durante el tiempo en que no pudiese prestarse el servicio. Por otro lado la norma permitía la opción, para el consumidor, de recuperar la parte proporcional de los pagos por servicios no prestados.

La pandemia ha supuesto un punto de inflexión en algunos sectores que, como el turismo, han visto su actividad prácticamente paralizada en 2020. El cierre de fronteras y las limitaciones a la movilidad establecidas en muchos países hicieron imposible el cumplimiento de los compromisos adquiridos por muchos usuarios de aerolíneas y clientes de operadores de viajes combinados. A ello se sumó el creciente temor al contagio por la evolución de la pandemia.

*La cancelación de vuelos
y el cierre de fronteras:
prohibición de los bonos
canjeables obligatorios*

Para evitar la práctica de imponer bonos canjeables, extendida en el sector, con posibles consecuencias negativas para los consumidores, expuestos además al riesgo de bajada de rentas por la situación económica, la Comisión Europea aprobó una recomendación¹⁵⁶, con la indicación del reembolso del importe del billete por parte de

156 COM (2020) 3125 final, relativa a los bonos ofrecidos a los pasajeros como alternativa al reembolso de viajes combinados y servicios de transporte cancelados en el contexto de la pandemia de COVID-19.

RECUADRO III-15. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y HOGARES VULNERABLES.
MEDIDAS COVID-19

Medidas	Disposición
Moratoria de pago de créditos no hipotecarios	RD-ley 11/2020 y RD-ley 15/2020
Interrupción plazos, resolución contratos de tracto sucesivo, reembolso de viajes combinados, límites publicidad juegos <i>online</i>	RD-ley 8/2020, RD-ley 11/2020 y RD-ley 21/2020
Seguridad en los suministros de energía, agua y en la prestación del servicio de telecomunicaciones	
Extensión del bono social eléctrico. Suspensión de la portabilidad	

Fuente: elaboración propia a partir de Reales Decretos-Ley (situación a 10 de mayo de 2020).

las aerolíneas en caso de cancelación de los vuelos, en un plazo de siete días. En los casos de cancelación de viajes combinados, el plazo se extendería a las dos semanas.

La posterior aprobación del Real Decreto-ley 21/2020¹⁵⁷, suprimió la posibilidad para las agencias de viajes y organizadores de imponer bonos, con la obligación de devolución de los importes abonados.

La mayor parte de las operaciones de consumo, y también de devolución, implican contacto entre personas, pero con las limitaciones a la libertad de circulación que se fijaron desde marzo hasta junio de 2020 quedaron reducidas a la compra de bienes imprescindibles. Las devoluciones de muchos productos adquiridos con anterioridad no fueron posibles. El Real Decreto-ley 8/2020, fijó la interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad, resolviendo el problema que la situación sobrevenida podía crear en un buen número de consumidores.

*Compra y devolución
de productos: suspensión
de plazos*

2. Protección social e inclusión social

A comienzos de 2020, cuando todavía no se adivinaba la irrupción mundial de la pandemia, los retos en materia de inclusión social y protección social eran ya desafiantes para España, pues un volumen todavía elevado de población no había logrado recuperarse del todo de la anterior crisis, mientras la eficacia del sistema de protección social seguía siendo mejorable a la hora de atenuar el riesgo de pobreza y era incierta todavía la posibilidad de un acuerdo político para avanzar en la sostenibilidad financiera del

157 Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria por el COVID-19.

sistema de la Seguridad Social. En este escenario, las consecuencias sociales de la pandemia no tardaron en poner a prueba todos los dispositivos de la protección social y la inclusión social, a partir de la declaración del primer estado de alarma en el mes de marzo, con la paralización de todas las actividades no esenciales y el confinamiento de la mayor parte de la población ante la propagación descontrolada de la enfermedad. Tras la desescalada, las sucesivas oleadas de la infección y las consiguientes medidas sanitarias para contenerla, hicieron que las nuevas necesidades sociales y el esfuerzo extraordinario de respuesta por parte del Estado se mantuvieran a lo largo de todo el pasado año y continuaran durante 2021.

En todo este tiempo se ha ido desplegando una importante batería de medidas con la finalidad de sostener el empleo, las rentas de los trabajadores, los hogares y los colectivos más vulnerables, intentando compatibilizar el sostenimiento del tejido productivo con la vigencia de las medidas sanitarias de prevención de los contagios y el mantenimiento de la cohesión social. No obstante, no hay que olvidar que la emergencia por COVID-19 converge con los importantes retos preexistentes para el sistema de protección social y de las políticas de inclusión social que con este revés histórico adquieren una nueva dimensión.

2.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Si bien el virus SARS-CoV-2 ha traspasado todas las fronteras, su brutal impacto ha profundizado las desigualdades entre zonas geográficas a nivel mundial. Aunque todos los países del mundo, incluyendo los económicamente más desarrollados, han sufrido los devastadores efectos de la enfermedad COVID-19 en su población, contar con sistemas de protección social consolidados y robustos ha sido un factor determinante de la capacidad de respuesta a la crisis sanitaria y social, marcando la diferencia entre unas y otras latitudes.

En este contexto, la pandemia ha puesto en valor el modelo social europeo, con las ventajas de partida que su existencia ha supuesto para la Unión Europea con respecto a otros países del mundo: solo con una tupida red de políticas sociales y con la protección social adecuada se pueden sostener temporalmente la economía y el empleo en estado de hibernación o bajo mínimos, evitando en la medida de lo posible la propagación descontrolada de un virus altamente contagioso como el SARS-CoV-2 que alargaría la excepcionalidad de la situación más allá de lo soportable. Pero también ha puesto de relieve sus debilidades y sus paradojas, generando algunos efectos de signo contrario.

Por una parte, la respuesta de las instituciones europeas ha diferido significativamente de la adoptada en el pasado reciente, tras la crisis de 2008 y, tras el desconcierto de los primeros momentos, pronto manifestaron su intención de desplegar las iniciativas necesarias en apoyo a los ciudadanos y a los Estados miembros. A pesar de carecer de competencias en materia de protección social, las iniciativas comunitarias han venido a reforzar los sistemas nacionales impulsando los objetivos del Pilar de

Derechos Sociales en el ámbito de la protección social y la inclusión social. La Unión Europea ha sacado el máximo provecho posible de su escaso margen de actuación en algunos ámbitos neurálgicos como el de la salud pública; ha apostado decididamente por la recuperación económica y social de toda la zona¹⁵⁸; acelerando la implementación de instrumentos como el SURE, que se encontraban en fase germinal con anterioridad a la pandemia y devinieron ser tremendamente útiles en el contexto de la misma. También ha aumentado la dotación de los fondos de lucha contra la pobreza e impulsado iniciativas como la garantía infantil, además de —con desiguales y controvertidos resultados— las compras centralizadas de material y el fomento de la investigación en el área de vacunas, en apoyo de los sistemas sanitarios.

Por otro lado, también a diferencia de la crisis anterior, las respuestas nacionales se han caracterizado por una cierta similitud en los instrumentos de apoyo a través de la protección social, si bien la profundidad y el alcance de los mismos han estado muy condicionados por la capacidad financiera de cada país, a su vez marcada todavía por el diferente impacto de la anterior crisis y las medidas de austeridad con que se saldó. En este sentido, la gestión de la pandemia puede profundizar las desigualdades entre los países de la Unión Europea pues la capacidad de afrontar las consecuencias sociales se encontraba muy mermada en aquellos del sur que, como España, se encontraban todavía convalecientes tras el impacto en las familias y en el propio sistema de protección social de la anterior crisis y de las medidas de austeridad adoptadas para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal.

En 2020 y 2021, gracias a un despliegue sin precedentes de medidas de refuerzo de la acción protectora y de apoyo al mantenimiento del tejido productivo y el empleo, la protección social está jugando un papel determinante a la hora de mantener la cohesión social en un duro y convulso momento histórico. Se trata de prevenir que las nuevas brechas sociales que están surgiendo en un país como España, aquejado ya con anterioridad a la pandemia de uno de los niveles de desigualdad más elevados de la Unión Europea, comprometan el futuro y las posibilidades de recuperación.

Nuestro país contaba con importantes limitaciones de partida pues, no en vano, a pesar de la disminución del desempleo y una cierta mejora de los principales indicadores de las condiciones de vida durante los años de recuperación económica, en 2019 todavía había casi un millón más de personas en riesgo de pobreza y exclusión social que en 2008¹⁵⁹. De hecho, en términos comparados, antes de la pandemia la eficacia de la protección social en España a la hora de atenuar el riesgo de pobreza era una

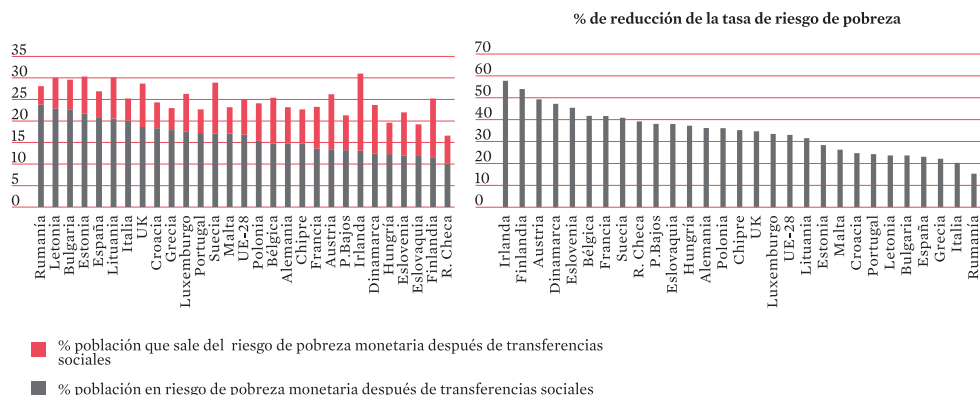
La eficacia de la protección social contra la pobreza en España, un desafío mayor aún tras la pandemia

158 Véase capítulo I y capítulo II de esta Memoria.

159 Eurostat, datos actualizados a marzo de 2021.

GRÁFICO III-43. TRANSFERENCIAS SOCIALES: EFICACIA COMPARADA, ANTES Y DESPUÉS, 2019

(Sin incluir las pensiones)



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, extracción a 13/04/2021.

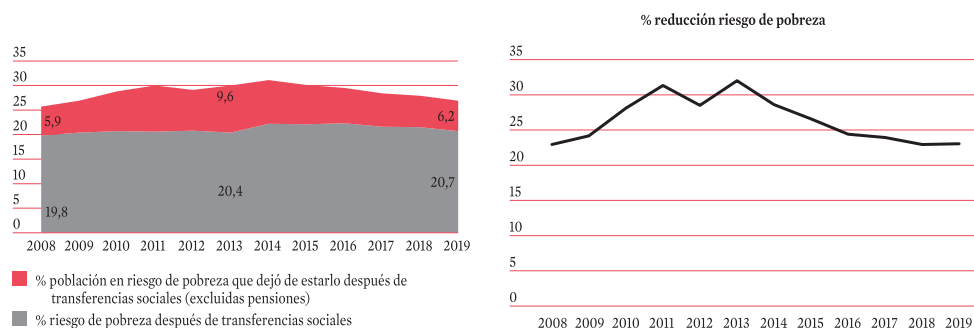
de las más reducidas entre los países de la Unión Europea¹⁶⁰ (gráfico III-43). En 2019, mientras en el promedio de la Unión Europea, la mitad de las personas en riesgo de pobreza monetaria salían de esta situación después de las transferencias sociales, sin contar las pensiones, en España apenas lo conseguían dos de cada diez.

Además, en España esa eficacia de las prestaciones económicas distintas de las pensiones se concentra en la protección por desempleo, dada la debilidad del resto del sistema de garantía de ingresos, las políticas de inclusión social y de apoyo a las familias, así como la vivienda social. De ahí que, en perspectiva temporal, el nivel máximo de eficacia global de las transferencias sociales diferentes de las pensiones se observa precisamente en los periodos de crisis aguda del empleo como la que se vivió entre 2008 y 2013 (gráfico III-44).

Esta evolución reviste interés en una situación como la vivida en 2020, donde en el ámbito de la protección social, el inédito esfuerzo en mantener el empleo y el tejido productivo se ha logrado sobre todo a expensas de un enorme despliegue de la protección por desempleo, sistema en el que se han imbricado la mayoría de los nuevos mecanismos de sustitución de rentas utilizados para hacer frente a esta nueva crisis, particularmente los subsidios vinculados a los ERTE, como mecanismo protagonista de sostenimiento del empleo y las rentas. Sin duda, ello habrá contribuido a aumentar la eficacia del sistema de protección social en su conjunto al que, además, se ha incorporado el IMV como nueva prestación con fines específicamente redistributivos, si bien aún es demasiado pronto para asegurar cuál será, en términos de alcance y suficiencia, el resultado final de la balanza entre el aumento de las

¹⁶⁰ Medida a través de la capacidad de las transferencias sociales para reducir el riesgo de pobreza monetaria, es decir el porcentaje de población con ingresos por debajo del umbral equivalente al 60 por 100 de la mediana de ingresos del total de la población.

GRÁFICO III-44. TRANSFERENCIAS SOCIALES EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN DE SU EFICACIA, 2008-2019



Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat, extracción a 13/04/2021.

necesidades sociales y la efectividad de la importante batería de medidas sociales implementada frente a la crisis.

Es evidente, sin embargo, que, ni antes ni después de la pandemia, los dispositivos de la protección social pueden resultar suficientes por sí solos para atajar el riesgo de pobreza, la desigualdad¹⁶¹ y apoyar a las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida, debiendo formar parte de una estrategia integral de cohesión social que, sobre la base de un planteamiento integral de todas las políticas económicas, sociales, de bienestar y redistributivas, actúe sobre los factores causales en el origen de las situaciones de vulnerabilidad, en coherencia con los objetivos de la Agenda 2030.

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

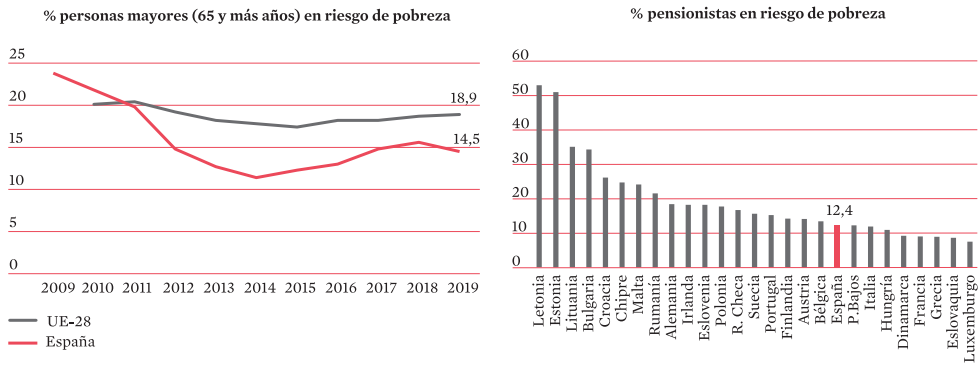
La eficacia redistributiva de las pensiones refuerza la importancia de su suficiencia y sostenibilidad

eficaz en la prevención del riesgo de pobreza en la vejez. En 2019, el riesgo de pobreza entre la población mayor de 64 años en España (14,5 por 100) se encontraba varios puntos por debajo de la media europea (18,9 por 100). De hecho, en términos relativos, se encontraba entre los países de la Unión Europea con menor proporción de pensionistas en riesgo de pobreza (12,4 por 100) (gráfico III-45).

Ello no obsta para que, en términos de cuantías efectivas, un importante volumen de pensionistas (mayoritariamente mujeres) perciba pensiones muy bajas pues, como se verá en el apartado 2.2.3, una tercera parte no llega a los 650 euros mensuales (gráfico III-51), por lo que resultan necesarios mayores esfuerzos para garantizar el principio de suficiencia de las pensiones. De ahí también la importancia del refuerzo de la sostenibilidad del sistema ante los retos demográficos y derivados de los cambios sociales y en el mercado de trabajo, como se viene procurando a lo largo de

161 Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, pág. 174.

GRÁFICO III-45. VEJEZ Y PROTECCIÓN SOCIAL: EFICACIA DE LAS PENSIONES CONTRA LA POBREZA



las sucesivas reformas de que viene siendo objeto el sistema de pensiones desde mediados de los años ochenta. La pandemia ha reforzado la importancia de la solidez de los sistemas de pensiones, así como de su preparación ante eventuales crisis o cambios inesperados en algunas de sus variables.

A comienzos de 2020, el Informe conjunto sobre pensiones¹⁶² introducía la reflexión sobre la resiliencia de los sistemas de pensiones ante eventuales *shocks*. En este sentido, planteaba distintos escenarios de cambio en determinadas variables demográficas (esperanza de vida, migraciones, fertilidad) y macroeconómicas (como la tasa de empleo o la productividad). Partiendo de las simulaciones del Informe de Envejecimiento de 2018, los principales riesgos identificados apuntaban a eventuales mayores descensos de la fecundidad y la productividad que los esperados. Entre los escenarios más benignos, figuraría un aumento de la productividad mayor del previsto por efecto de una absorción de los cambios tecnológicos y el avance en el nivel educativo de la población, lo que redundaría en salarios más altos y mejores pensiones. Nada hacía presagiar entonces el verdadero *shock* que estaba por venir. Sin embargo, es evidente que los efectos de la pandemia van a repercutir directamente sobre la evolución de los principales factores determinantes de la resistencia de los sistemas de pensiones, entre los que destacan las variables demográficas, la evolución del mercado de trabajo, el alcance y cobertura del sistema y el curso de las futuras reformas que garanticen el equilibrio entre sostenibilidad y suficiencia. En todo caso, para afianzar las bases de la sostenibilidad de la protección social se acrecienta la necesidad de aumentar la productividad aprovechando el impulso de la digitalización y los cambios tecnológicos, así como de mantener el

*Resiliencia
de los sistemas de
pensiones ante un shock
como el del COVID-19*

162 Comité de protección social de la Unión Europea, *Joint Paper on pensions*, 2019, Bruselas, 22/01/2020.

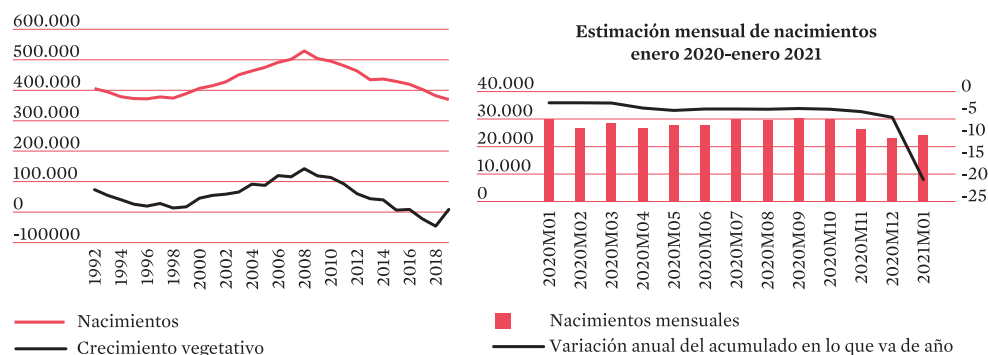
progreso educativo que conduzca a más y mejores empleos en un escenario transformado por la pandemia.

Hay que tener en cuenta que el impacto del COVID-19 viene a sumarse a importantes desafíos preexistentes para la protección social, entre los que sobresalen el avance del envejecimiento demográfico, las transformaciones en el mundo del trabajo, la digitalización o la persistente desigualdad.

El impacto del COVID-19 ha añadido más incertidumbre a la que ya de por sí caracteriza a la evolución demográfica y a las proyecciones de población. Mientras que las defunciones aumentaron un 19,6 por 100 durante el primer semestre de 2020, el número de nacimientos se redujo un 4,2 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Las más recientes estimaciones del INE, permiten aventurar ya que el impacto del COVID y la incertidumbre en torno al futuro, la crisis económica y la especial afectación de los jóvenes se está traduciendo en un importante desplome de la natalidad: en enero de 2021 los nacimientos registrados habían caído un 20 por 100 respecto al mismo mes del año anterior (gráfico III-46). La pandemia añade así nuevas dificultades para la formación de familias en un país como España que en 2019 ya arrojaba la tasa de fecundidad más baja de los países de la Unión Europea (1,23 hijos por mujer).

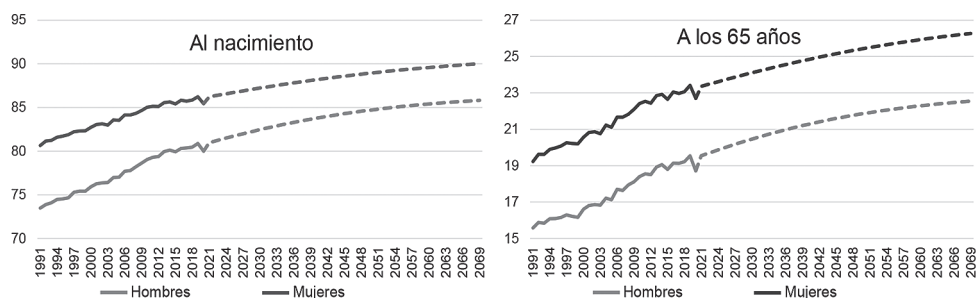
En cuanto a las proyecciones de población, las últimas elaboradas por el INE se publicaron en septiembre de 2020 y, aunque replanteaban algunas hipótesis para incorporar el impacto del COVID hasta esa fecha, no pudieron tener en cuenta el efecto de la segunda y la tercera ola por lo que deben ser tomadas con cautela. En todo caso,

GRÁFICO III-46. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA NATALIDAD E IMPACTO DEL COVID-19
(Número anual de nacimientos 1992-2019 y evolución mensual 2020-2021*)



* Los datos de la primera mitad de 2020 son provisionales. A partir de julio de 2020, se trata de datos estimados por el INE a partir de los asientos registrales compilados por el Ministerio de Justicia.
Fuente: INE, Movimiento Natural de la Población, 2019 y Estimación mensual de nacimientos, 1Tr. 2021.

GRÁFICO III-47. ESPERANZA DE VIDA OBSERVADA (1991-2019) Y PROYECTADA (2020-2069)
(Años al nacimiento y a los 65 años)



Fuente: INE, Proyecciones de población 2020-2070, publicadas a 22 de septiembre de 2020.

el descenso del crecimiento natural de la población no pudo paliarse durante 2020 con la aportación de los flujos migratorios, dada la drástica reducción de la movilidad de las personas a nivel mundial. En la primera mitad de 2020, el saldo migratorio con el exterior fue de 117.000 personas, un 46,4 por 100 inferior al del primer semestre de 2019. Se prevé una disminución de los movimientos migratorios con el exterior, rompiendo la tendencia de los últimos años y haciendo que la población crezca más lentamente de lo previsto en los próximos años.

El INE avanzaba también una disminución coyuntural de la esperanza de vida al nacimiento en 2020, estimando que bajaría en 0,9 años para los hombres y en 0,8 años para las mujeres y se recuperaría en 2021 (gráfico III-47). No obstante, habrá que prestar atención a la evolución de esta variable teniendo en cuenta no solo la sobremortalidad que se ha seguido registrando en los primeros meses de 2021, sino los efectos en la salud de la población de las secuelas de la enfermedad, del retraso en los procesos de diagnóstico de determinadas enfermedades¹⁶³ así como de las propias consecuencias de la crisis económica y social

La contracción de la natalidad y la contención de los flujos migratorios ralentizan el crecimiento de la población y acentúan su envejecimiento, un proceso que afecta especialmente a España debido al importante volumen de la generación de *baby-boomers* que van entrando en las edades más maduras. Sin mirar muy lejos, en un horizonte de tan solo quince años, es muy probable que si en 2020 las personas mayores de 65 años representaban ya una quinta parte de la población, se sitúe en esta etapa de la vida en 2035 una de cada cuatro personas (cuadro III-10).

*Avance
del envejecimiento
de la población*

163 Véase apartado 2.4 de este capítulo, *Protección de la salud y sistema sanitario*.

CUADRO III-10. POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD. 1970-2020 Y PROYECCIÓN A 2035

Grupo de edad	1970		1981		2001		2020		Proyección a 2035	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
0-14	9.459.640	28	9.685.729	26	5.932.653	15	6.817.200	14,4	6.079.157	12,4
15-64	21.290.338	63	23.760.908	63	27.956.202	68	31.231.297	66,0	30.228.203	61,5
65+	3.290.679	10	4.236.724	11	6.958.516	17	9.303.068	19,6	12.852.862	26,1
Total	34.040.657	100	37.683.361	100	40.847.371	100	47.351.567	100,0	49.160.223	100
Edad media (años)	32,7		33,9		40,0		43,4			

Fuente: INE, Cifras de población, Datos provisionales a 1/01/2020 y Proyecciones de población 2020-2070 a 22/09/2020.

Las últimas proyecciones del INE apuntan a que el punto álgido del proceso de envejecimiento de la población se alcanzará previsiblemente alrededor del año 2050 (cuadro III-11), momento en el que el índice de envejecimiento de la población y la tasa de dependencia de mayores de 64 años alcanzarían también sus valores más altos, para empezar a disminuir a partir de entonces (gráfico III-48).

Desde hace años se encuentran abiertos numerosos interrogantes acerca de las mutaciones en el mundo del trabajo derivadas de la penetración de la tecnología digital y las consecuencias que un escenario futuro de menor centralidad del trabajo pueda llegar a tener para las políticas redistributivas, los sistemas de protección social, y para la cohesión social. Como puso de relieve el CES en su Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*, una de las principales claves de cara a la sostenibilidad de los sistemas públicos de protección social radica en cómo conseguir que el aumento de la productividad derivado de los avances tecnológicos y científicos, la digitalización y el avance de la inteligencia artificial, reviertan en apuntalar los sistemas públicos de aseguramiento contra los riesgos sociales. En todo caso, la creación de empleo de calidad y conseguir incorporar al trabajo al mayor volumen de población posible (incluyendo personas desempleadas, jóvenes, mujeres inactivas, personas de más edad e inmigrantes)

*Transformaciones
en el mundo del trabajo
y digitalización: impacto
en la protección social*

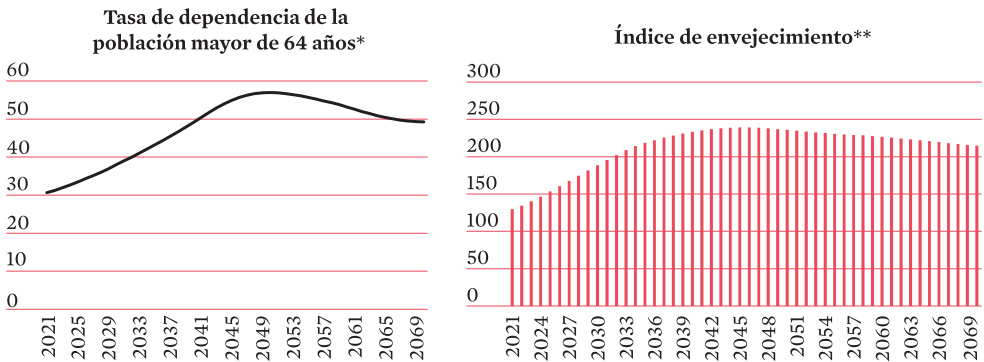
CUADRO III-11. PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS, 2016-2070

(En porcentaje sobre total de población)

Edad en años	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070
65 y más	21,5	24,0	26,5	28,8	30,9	31,4	31,0	30,1	29,1	28,6
70 y más	15,6	17,3	19,4	21,4	23,4	25,0	25,3	24,6	23,5	22,5
80 y más	6,5	7,4	8,1	9,1	10,4	11,6	12,6	13,5	13,3	12,4
90 y más	1,5	1,6	1,9	2,3	2,6	3,1	3,6	4,1	4,5	4,8

Fuente: INE, Proyecciones de población 2020-2070 a 22 de septiembre de 2020.

GRÁFICO III-48. ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO Y TASA DE DEPENDENCIA DE MAYORES DE 64 AÑOS, 2021-2069



* Tasa de dependencia de la población >64 años: cociente entre la población mayor de 64 años y la población de 16 a 64 años a 1 de enero de cada año, expresado en tanto por 100.

** Índice de envejecimiento: porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años a 1 de enero de un año concreto.

Fuente: INE, Indicadores de Crecimiento y Estructura de la Población INE.

continúan siendo objetivos irrenunciables para el sostenimiento de los sistemas públicos de Seguridad Social, en tanto se resuelvan los debates sobre posibles nuevas formas complementarias de financiación¹⁶⁴.

Por otra parte, desde la perspectiva del alcance y la suficiencia de la protección social, es preciso seguir avanzando en explorar opciones de adaptación de la legislación a la cambiante naturaleza del trabajo y abordar las brechas en la protección social que están surgiendo al calor de la proliferación de las distintas formas de empleo atípicas¹⁶⁵. En esta dirección, supone un importante avance el acuerdo alcanzado en marzo de 2021 entre Gobierno e interlocutores sociales sobre la regulación de las relaciones laborales de las personas trabajadoras dedicadas al reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía a través de plataformas digitales.

La protección social se enfrenta al agravamiento de las brechas y los desafíos sociales y el surgimiento de otros nuevos de carácter multidimensional que pueden poner en riesgo la cohesión social. El potencial impacto de la actual pandemia por COVID-19 ha superado con creces al de la última recesión, con una mucho más pronunciada caída del PIB¹⁶⁶. La pandemia está visibilizando el gradiente social de la enfermedad y multiplicando las brechas de carácter sociolaboral (ocupaciones que pueden ser desempeñadas a distancia frente a las que no; sectores más y menos vulnerables

*La desigualdad
y las brechas emergentes
en tiempos del
coronavirus*

164 La revisión del Pacto de Toledo 2020 se abre precisamente a esta cuestión en su nueva Recomendación número 19 bis. sobre «Seguridad Social y economía digitalizada».

165 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

166 Véase capítulo I de esta Memoria.

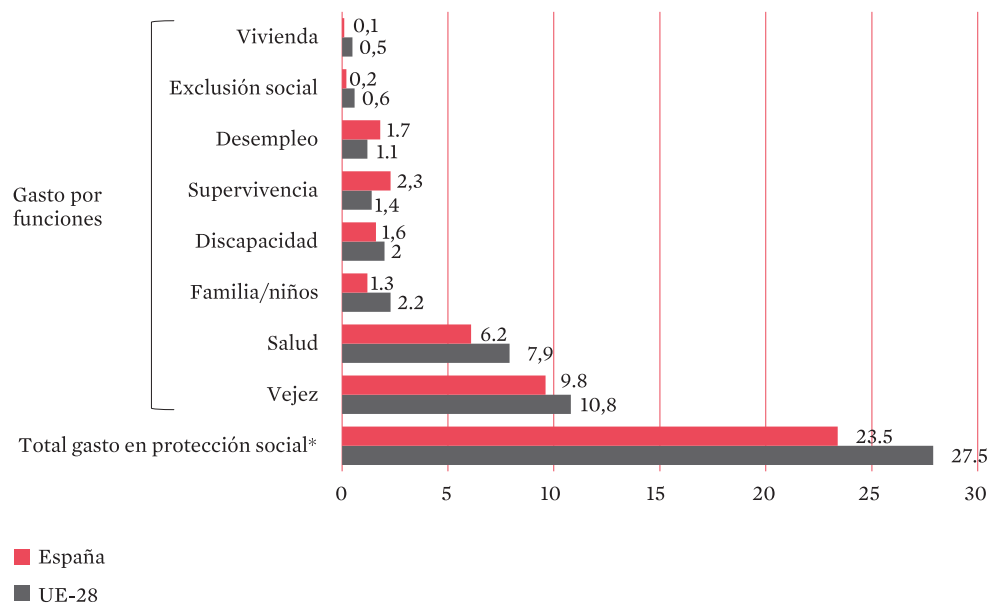
a las restricciones a la movilidad, etc.), recrudesciendo la brecha digital y educativa en función del origen socioeconómico de los niños; visibilizando las desigualdades residenciales; profundizando en la brecha de género así como en la desfavorable situación socioeconómica de las personas de origen migrante.

De ahí la necesidad de rápida adaptación y respuesta de los dispositivos sociales preexistentes y de improvisar otros nuevos que refuercen la resiliencia de los hogares, pues su eficacia será determinante de las posibilidades de una recuperación lo más pronta y duradera posible.

En términos comparados y a pesar de los avances en los últimos años, según la metodología ESSPROS (Eurostat), el gasto social en España (23,5 por 100 del PIB), se mantiene por debajo de la media de la UE-28 (27,5 por 100 del PIB). En prácticamente todas las funciones, incluyendo sanidad y vejez (pensiones), el esfuerzo de gasto en España viene siendo tradicionalmente inferior a la media, a excepción del desempleo y la viudedad. En 2018, seguían siendo particularmente marcadas las diferencias en materia de familia y niños y, aún más, en el caso de vivienda social y exclusión social, con un esfuerzo de gasto muy residual (gráfico III-49).

*Esfuerzo de gasto
en protección social
e inclusión social:
un nuevo escenario*

GRÁFICO III-49. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y POR FUNCIONES. ESPAÑA Y UE-28, 2018
(En porcentaje del PIB)



* Incluye gastos de administración además del gasto en las distintas funciones.
Fuente: Eurostat (ESSPROS).

CUADRO III-12. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL, 2015-2019 (P)

	2015	2016	2017	2018	2019(P)	2019/2015
Divisiones funcionales	Millones de euros					Var. %
Salud	66.489	67.724	69.312	72.157	75.803	14,0
Protección social	185.080	189.239	193.711	203.328	216.334	16,9
Enfermedad e incapacidad	25.600	26.669	27.813	29.367	31.252	22,1
Edad avanzada	98.893	102.571	106.646	112.634	118.674	20,0
Supérstites	25.268	25.546	25.844	26.736	28.265	11,9
Familia e hijos	7.567	8.287	8.865	9.979	11.662	54,1
Desempleo	22.563	20.459	18.746	18.646	20.108	-10,9
Vivienda	362	325	334	240	283	-21,8
Exclusión social	3.022	3.503	3.880	4.094	4.441	47,0
Protección social n.c.o.p.	1.805	1.879	1.583	1.632	1.648	-8,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2015-2019(P).

La protección social representaba en 2019 alrededor del 40 por 100 del total del gasto de las Administraciones públicas, habiendo avanzado entre 2015 y 2019 un 16,9 por 100¹⁶⁷. Más de la mitad del gasto en protección social (55 por 100) se dedica a la función «Edad avanzada», copando las pensiones de jubilación el 93 por 100 de esta partida, que ha aumentado un 20 por 100 desde 2015. Ello da una idea de la importancia del impacto del envejecimiento en el sistema de protección social, al que se suma en relevancia desde esta perspectiva la atención sanitaria («Salud» en metodología COFOG), la segunda partida del gasto social más importante fuertemente asociada también al factor edad (cuadro III-12).

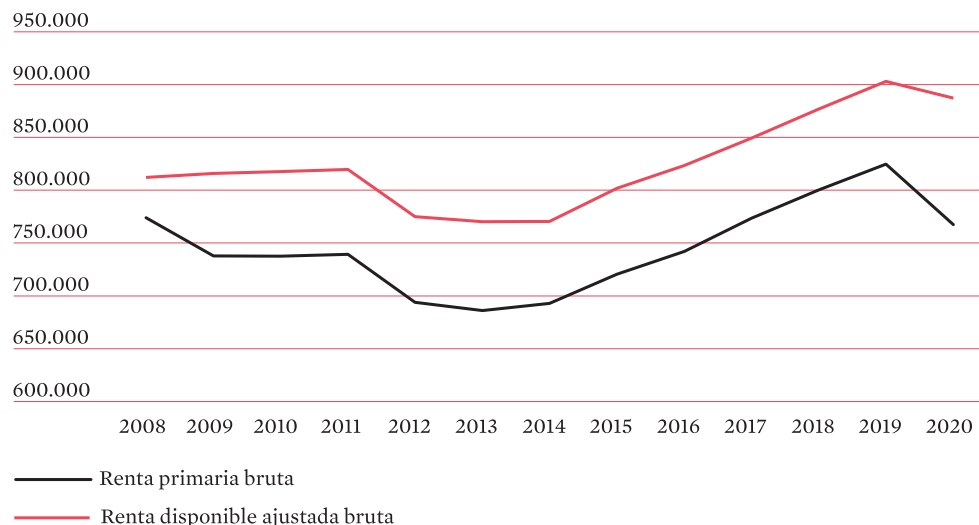
Aunque aún no se dispone de datos desagregados funcionalmente sobre la evolución del gasto social en 2020, el esfuerzo de medidas de carácter extraordinario para hacer frente a la grave situación social ha supuesto un coste adicional a las cuentas públicas en 2020 de 44.907 millones de euros¹⁶⁸. En conjunto, casi nueve de cada diez euros del incremento del gasto público registrado en 2020 (53.070 millones), excluida la ayuda financiera, se ha dedicado a medidas dirigidas específicamente a proteger las rentas de las personas trabajadoras, autónomas y del tejido productivo en el contexto de la pandemia.

El esfuerzo de gasto en protección social amortiguó en gran medida la merma de ingresos de los hogares

167 El avance del PIB de la economía fue del 15,5 por 100.

168 Ministerio de Hacienda, Contabilidad nacional, Cierre de 2020. Esta cifra se corresponde con el gasto consolidado derivado de la pandemia por COVID-19 relativo a medidas aprobadas específicamente para amortiguarlos efectos económicos de la pandemia (refuerzo sanitario y educativo, ERTE, ceses de actividad, incapacidad temporal, etc.).

GRÁFICO III-50. RENTA DE LOS HOGARES ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS, 2008-2020
(Millones de euros)



Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

Aún no es posible cifrar la eficacia del impacto del enorme esfuerzo en protección social desplegado en 2020 en términos de amortiguación o reducción del riesgo de pobreza¹⁶⁹. Aun así, para dar una idea acerca del mismo, baste comparar la renta de los hogares en 2020 antes y después de las transferencias del sector público. Así, frente a una caída de los ingresos brutos de los hogares del 7 por 100¹⁷⁰, una vez tenidas en cuenta las prestaciones sociales de carácter económico, la disminución es del 3,3 por 100. Si además se considera el efecto de las prestaciones sociales en especie (fundamentalmente copadas por sanidad y educación), la pérdida se reduce al 1,7 por 100. Esta atenuación de la caída de las rentas por efecto de las transferencias sociales, superior a la registrada en anteriores crisis (gráfico III-50), pone de manifiesto la especial relevancia que en esta ocasión ha tenido la intervención del sector público en el sostenimiento de las rentas de los hogares¹⁷¹.

Las consecuencias sociales de la pandemia suponen un desafío para la protección social y las políticas de inclusión social, pues el imprescindible recurso a los estabilizadores

169 En 2022, el INE publicará los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2021, realizada sobre las rentas del año 2020

170 Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

171 En el mismo sentido, téngase en cuenta que la masa salarial descendió un 8,7 por 100 respecto a 2019, alcanzando un valor total de 339.000 millones de euros, la cifra más baja en los últimos trece años. En contraste, las prestaciones sociales registran un valor total de 245.000 millones de euros, la cifra más elevada en las últimas dos décadas, llegando a representar hasta un 34,8 por 100 de la renta disponible neta de los hogares (la participación más alta en los últimos veinte años) (INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales).

automáticos de la economía conlleva redoblar los esfuerzos en protección por desempleo y otros mecanismos de sustitución de rentas o de garantía de ingresos mínimos. Al mismo tiempo, el sistema sanitario y de atención a la dependencia¹⁷² se han visto sometidos a una prueba de estrés sin precedentes, requiriendo desembolsos extraordinarios y sacando a relucir importantes carencias previas. Y las brechas en el campo de la desigualdad que surgen o se agudizan al calor de la pandemia, en un terreno abonado por una situación previa ya desfavorable, aconsejan no descuidar el terreno de las políticas de inclusión social e igualdad en perspectiva de género¹⁷³ para que la recuperación sea socialmente sostenible en los términos de la agenda 2030.

En suma, el coronavirus ha traído a primer plano la importancia de dimensiones de la protección social destinadas a jugar un papel más relevante en los próximos tiempos. Sin disputarle el protagonismo a las pensiones, foco tradicional de los principales debates en torno a la suficiencia y la sostenibilidad, es evidente la amplitud del abanico de necesidades sociales en el escenario de la pandemia y sus consecuencias. Descartando que unas políticas sociales entren en liza con otras, parece razonable pensar en reordenar prioridades y aumentar los recursos en este ámbito, considerando los enormes desafíos que se le plantean al sistema de protección social en su conjunto. Unos desafíos que van a requerir sin duda avances muy significativos en el terreno de la gobernanza, así como de la cooperación territorial y sectorial, con un lugar destacado para el diálogo social.

2.2. SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

2.2.1. Un año intenso en iniciativas y reformas

A comienzos de 2020, ante la necesidad de seguir garantizando la sostenibilidad, adecuación, modernización y suficiencia del sistema de Seguridad Social, lograr un acuerdo del mayor alcance posible en torno a los siguientes pasos más apropiados para conseguirlo era ya apremiante. Hay que tener en cuenta que la renovación del Pacto de Toledo, la hoja de ruta con las medidas a adoptar en los próximos años a tal fin, llevaba haciéndose esperar desde hacía casi diez años¹⁷⁴.

Aunque el espectro de cuestiones necesitadas de revisión era amplio, algunas de ellas requerían ser abordadas cuanto antes, como la recuperación del consenso sobre la fórmula de revalorización de las pensiones, truncado a partir de la Ley 23/2013, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. No en vano, una de las primeras actuaciones del

172 Véase Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

173 Véase el apartado 2.6, *Inclusión social e igualdad de oportunidades*.

174 Véase Recomendaciones de la Comisión no Permanente del Pacto de Toledo aprobadas por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de enero de 2011.

nuevo Gobierno 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 para el año 2020. El Real Decreto-ley contemplaba 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.

Con la constitución de la Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo en el mes de febrero se renovaban las expectativas

*COVID-19: una
disrupción y un reto
sin precedentes
para la Seguridad Social*

de alcanzar el consenso que no se pudo lograr, a pesar de lo avanzado de los trabajos, en vísperas de la convocatoria de elecciones generales y disolución de las Cortes en marzo de 2019. Sin embargo, la irrupción de la pandemia por COVID-19 dio al traste con todos los planes y supuso, también en el ámbito de la Seguridad Social, una disrupción

sin precedentes copando a partir de entonces el grueso de las iniciativas que se sucedieron en este ámbito, en un intento desde el sistema de apoyar a los hogares y la supervivencia del tejido productivo, paliando las consecuencias sociales más graves de la crisis sanitaria.

Finalizado el primer estado de alarma aprobado por Real Decreto 463/2020 que, tras ser prorrogado en seis ocasiones se extendió desde el 11 de marzo al 21 de junio, pronto se pudo comprobar que la denominada transición a la Nueva Normalidad¹⁷⁵ se iba a caracterizar por la persistencia de los efectos de una crisis sanitaria que, a pesar del marcado descenso de los contagios registrado a comienzos del verano, nunca pudo darse por terminada, recrudeciéndose ya antes del otoño y habiendo atravesado hasta el primer trimestre de 2021 tres oleadas sucesivas. La heterogeneidad de la incidencia del virus marcó el carácter no homogéneo de la recuperación económica, de modo que las restricciones de actividad por razones sanitarias así como su variabilidad territorial y en el tiempo conllevaron la necesidad de prorrogar las medidas adoptadas en la primera fase del estado de alarma, su adaptación y apertura a las necesidades derivadas del impacto de la segunda oleada del virus. Se daba continuidad así, en la segunda mitad del año, a medidas contempladas con carácter coyuntural y extraordinario en la primera parte del mismo¹⁷⁶ que han contribuido a contener parte de las consecuencias sociales más extremas de la interrupción o el descenso de la actividad económica, si bien desde el punto de vista de la Seguridad Social han añadido tensión a las cuentas del sistema, como se verá en el siguiente apartado.

175 Véase «Plan para la Transición a la Nueva Normalidad», publicado el 28 de abril de 2020.

176 Véase Memoria CES 2019.

RECUADRO III-16. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS
(Desde el 10 marzo de 2020 a 2 de febrero de 2021)

Área	Medida	Norma
Acción protectora		
Incapacidad temporal	Consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19.	1
	Equiparación del personal del mutualismo administrativo al Régimen General de Seguridad Social, en cuanto a la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio como consecuencia del COVID-19.	2
	Reconocimiento en situación excepcional de confinamiento total para trabajadores de servicios esenciales obligados a desplazarse, que no puedan teletrabajar, les haya sido denegado el desplazamiento.	4
	Presunción de contagio en el puesto de trabajo a las personas que realizan su actividad laboral en centros sanitarios y socio-sanitarios por haber estado expuestos a ese riesgo específico durante la prestación de servicios y reconocimiento del accidente de trabajo para las personas afectadas por esta enfermedad en sus centros de trabajo.	7
	Consideración como enfermedad profesional de las prestaciones causadas por el COVID-19 a los profesionales de la salud.	14
Protección por desempleo-ERTE*	Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de ERTE.	3
	Prórroga hasta el 31 de enero de 2021 de las medidas de protección vinculadas a los ERTE.	11
	Prórroga ERTE hasta el 31 de mayo de 2021 y nuevas posibilidades de acceso.	13
Cese de actividad**	Prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia o autónomos.	3
	Introducción de nuevos supuestos para el derecho.	11
	Prórroga hasta el 31 de mayo e introducción nuevos supuestos.	13
	Trabajadores autónomos: flexibilización requisitos de prueba de reducción de la actividad.	14
Subsidios extraordinarios temporales**	Subsidio para personas afiliadas al Subsistema de Hogar del Régimen General afectadas por el cese o reducción de actividad.	4
	Subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales, con contrato finalizado de manera involuntaria a partir del 15 de marzo de 2020 y que no tuviesen derecho a prestación.	4
	Nuevos subsidios temporales por desempleo, prórrogas de los ya existentes o habilitación para el acceso a la prestación por desempleo a diversos colectivos, entre ellos, los técnicos y auxiliares del sector de la cultura, hasta el 31 de enero de 2021.	12
IMV***	Creación del ingreso mínimo vital (IMV).	8
	Regula comunicación de información entre órganos competentes de las distintas Administraciones para facilitar la gestión y control de la prestación.	10
	Modifica prestaciones familiares de la Seguridad Social no contributivas tras creación IMV.	11
	Modificaciones IMV ((límite de titulares, unidad de convivencia, mediadores sociales).	14

RECUADRO III-16. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS*(continuación)*

(Desde el 10 marzo de 2020 a 2 de febrero de 2021)

Área	Medida	Norma
Acción protectora		
Compatibilidad de prestaciones	De la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de los profesionales sanitarios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.	4
	Del subsidio por cuidado menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave con la prestación por desempleo o cese de actividad durante la permanencia del estado de alarma.	4
	Posibilidad reincorporación voluntaria sanitarios jubilados al SNS.	14
Complemento brecha de género pensiones	Reconfiguración del complemento para reducir la brecha de género en pensiones, que sustituye al complemento de maternidad por aportación demográfica a la Seguridad Social.	14
Previsión social complementaria	Disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.	4
Apoyo a las empresas para el cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad Social*		
	Bonificaciones empresas encuadradas en sector turístico, comercio y hostelería.	2, 10
	Medidas extraordinarias de exoneración de cotizaciones empresariales-ERTE.	3, 6, 9, 11
Cumplimiento de sus obligaciones de seguridad social*		
	Habilitación a la Seguridad Social para conceder moratorias de seis meses, sin interés, para el pago de las cotizaciones sociales a empresas y autónomos.	4
	Aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social al 0,5 por 100 de interés.	4
	Posibilidad de aplazamiento sin cargo a los trabajadores autónomos que accedan a la prestación por cese de actividad, de la cuota de la Seguridad Social de marzo por los días que hayan trabajado.	4
	Prórroga hasta el 31 de enero de 2021 de las medidas excepcionales en materia de Seguridad Social en favor de los trabajadores autónomos: exención en la cotización y prestación especial por cese de actividad, con introducción de nuevos supuestos en este último caso.	11
Mejora de la gestión, encuadramiento y control		
	Trabajadores autónomos que no hubieran optado por alguna mutua colaboradora en el plazo que tenían hasta junio de 2019: posibilidad de optar por una mutua al tiempo de solicitar el cese.	5
	Refuerzo de los mecanismos de control y sanción para evitar comportamientos fraudulentos en la percepción de las prestaciones.	5
	Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos: reforma en los requisitos para la inclusión, prescindiendo de aquellos vinculados a rentas de trabajo.	5
	Ajustes técnicos para facilitar la aplicación de los artículos 17 y 24 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y aspectos presupuestarios de la prestación extraordinaria por cese de actividad. Régimen aplicable a las exoneraciones ERTE vinculados al COVID-19: obligatoriedad suministro de datos por medios electrónicos.	7
	Mutuas se someten al mismo régimen que las entidades de derecho público pertenecientes al sector público estatal en lo relativo al régimen aplicable a la formulación y rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019.	7

RECUADRO III-16. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS
(continuación)

(Desde el 10 marzo de 2020 a 2 de febrero de 2021)

Área	Medida	Norma
Mejora de la gestión, encuadramiento y control		
	Mutuas se someten al mismo régimen que las entidades de derecho público pertenecientes al sector público estatal en lo relativo al régimen aplicable a la formulación y rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019.	7
	Medidas de agilización de la gestión de los ERTE.	12
	Ampliación facultades de la Administración de la Seguridad Social y del SEPE en cesión, comunicación de datos, acceso telemático, autenticación y medidas de agilización de la gestión automatizada de procedimientos de gestión de otras prestaciones.	13

*Para mayor detalle sobre estas medidas y el contexto de diálogo social en que se adoptaron, véase el capítulo II de esta Memoria, apartado 2.3.1, *Panorama normativo laboral*.

** Para mayor detalle sobre estas medidas y su alcance, véase apartado 2.3 de este capítulo sobre *Protección por desempleo*.

*** Véase apartado 2.2.4 de este capítulo, donde se desarrollan sus características.

Notas: (1) 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. (2) Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. (3) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. (4) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (5) Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. (6) Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo. (7) Real Decreto-ley 19/2020 de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19. (8) Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. (9) Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial. (10) Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgente para apoyar la reactivación económica y el empleo. (11) Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. (12) Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural. (13) Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo. (14) Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

Fuente: elaboración propia.

Se trata de una batería de iniciativas de apoyo por parte de la Seguridad Social a la política social y económica inédita hasta la fecha (recuadro III-16). No existen precedentes de la cantidad, intensidad y la brevedad del lapso temporal en que fueron adoptadas las medidas, especialmente durante el primer estado de alarma, habiéndose introducido además destacadas novedades en el esquema preexistente. En conjunto, cabe distinguir al menos tres bloques diferenciados de medidas para hacer frente a la crisis por COVID-19:

- Medidas dirigidas al mantenimiento del tejido productivo y el empleo, ante la paralización o la reducción de la actividad por efecto de la pandemia, en forma de moratorias, y aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social, exoneraciones y reducciones en las cotizaciones de las empresas, así como de

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

apoyo a las personas trabajadoras autónomas. Característica de las exenciones o exoneraciones de cuotas adoptadas, prorrogadas o modificadas en varias ocasiones hasta la fecha (recuadro III-16) ha sido su vinculación al mantenimiento del empleo, como requisito para su percepción, así como la no afectación de la carrera de cotización de las personas trabajadoras, de modo que se considerarán como periodos de cotización efectiva a efectos de futuras prestaciones.

- Medidas de mejora de la acción protectora, fundamentalmente en forma de mecanismos de sustitución de rentas del trabajo o de garantía de ingresos mínimos. En este ámbito, los mecanismos de apoyo más potentes han sido sin duda la percepción de la ayuda económica vinculada a los ERTE y la creación de una prestación extraordinaria por cese de actividad en el caso de las personas trabajadoras autónomas¹⁷⁷. En cuanto al volumen de personas afectadas, destaca asimismo la extensión del derecho a la prestación de incapacidad temporal (IT) a las personas trabajadoras tanto contagiadas como en periodo de aislamiento por sospecha de contagio, así como su consideración como situación asimilada a accidente de trabajo. El hecho de reconocer la IT con carácter preventivo y con finalidad de salud pública (evitar la propagación del virus), durante un periodo de observación sin que se haya constatado la existencia de una patología, constituye una innovación reseñable en el esquema de prestaciones de la Seguridad Social de la que se han beneficiado 3,7 millones de personas en 2020.

La creación del IMV ha sido quizá la innovación de carácter estructural más importante y, a la vez, una de las medidas de Seguridad Social con mayor resonancia a lo largo del año. Como se verá más adelante, aunque su creación no responde en puridad a la respuesta del sistema frente al COVID, pues se trataba de una medida prevista desde el comienzo de la legislatura, su desarrollo se aceleró con la llegada de la pandemia y el preocupante contexto de aumento de situaciones de precariedad económica extrema.

Otras ayudas implantadas destacan más por la novedad que suponen que por su alcance y duración efectiva. Es el caso del subsidio para personas afiliadas al Subsistema de hogar; el subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales cuyo contrato hubiese finalizado de manera involuntaria a partir del 15 de marzo de 2020 y que no tuviesen derecho a prestación o los nuevos subsidios temporales para colectivos específicos, como los del sector de la cultura.

- Otras medidas hacen hincapié en aspectos de mejora de la gestión, entre las que cabe destacar la ampliación de las facultades de la Administración de la Seguridad Social y del SEPE en materia de cesión, comunicación de datos, acceso telemático y suministro de información (p.ej., historias clínicas), autenticación de los

177 Véase apartado 2.3 de este capítulo, dedicado a la protección por desempleo y cese de actividad, donde se desarrollará con mayor detalle el alcance y características de estas prestaciones.

interesados y medidas de agilización de la gestión automatizada de procedimientos de gestión, tanto de protección por desempleo como de otras prestaciones de Seguridad Social (Real Decreto-ley 2/2021).

Lamentablemente, pese al ingente esfuerzo desplegado por las entidades para hacer frente a una situación inédita y gestionar los procedimientos derivados de las nuevas medidas anteriormente expuestas, las dificultades técnicas para su implantación, la escasez de recursos humanos para resolver los expedientes así como la complejidad de la regulación y del proceso de tramitación han dado como resultado importantes retrasos en el acceso a las ayudas. Es evidente que la digitalización de los procesos por sí sola no basta para agilizar el acceso de la ciudadanía a las prestaciones y ayudas a que tienen derecho, requiriéndose mayores esfuerzos para simplificar y modernizar los propios procedimientos, eliminando trámites innecesarios.

Mención aparte merece la introducción del nuevo complemento contra la brecha de género en las pensiones contributivas. En este caso no se trata propiamente de una medida dirigida a apoyar la superación de la crisis social por la pandemia, sino que responde al cumplimiento de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁷⁸, que establecía el carácter discriminatorio para los progenitores masculinos del suplemento introducido por la Ley 48/2015 para las mujeres que hubieran sido madres. El nuevo complemento sustituye por tanto al complemento por maternidad contemplado en el artículo 60 de Ley general de Seguridad Social, revistiendo características diferenciadas (recuadro III-17) y se vincula directamente a la superación de la brecha de género en pensiones, pues se mantendrá en vigor hasta que esta baje del 5 por 100.

*Contra la brecha
de género en pensiones:
nuevo complemento*

Veinticinco años después de la aprobación del Pacto de Toledo, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo el 19 de noviembre de 2020, tras el acuerdo finalmente alcanzado en el seno de la Comisión parlamentaria encargada. Transcurridos casi diez desde su última renovación, era urgente alcanzar un consenso que infundiera confianza y certidumbre en torno al futuro marco de actualización de las pensiones, los elementos que han de garantizar la sostenibilidad del sistema y las reformas necesarias para adecuarlo y modernizarlo, en atención a los cambios experimentados en la sociedad y en el mundo del trabajo.

*La renovación del Pacto
de Toledo*

El Informe sigue el esquema de los anteriores y, tras recordar los antecedentes del propio Pacto, la evolución del sistema de pensiones, las orientaciones comunitarias sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones así como la evolución demográfica

178 STJCE de 12 de diciembre de 2019, asunto WA.

RECUADRO III-17. NUEVO COMPLEMENTO CONTRA LA BRECHA DE GÉNERO EN PENSIONES

El beneficiario podrá ser el padre si acredita un perjuicio en su carrera profesional vinculado al nacimiento del hijo o hija.

Se abonará a partir del primer hijo, y no del segundo como el actual complemento de maternidad.

La compensación será una cuantía fija de 378 euros anuales por cada hijo a partir del primero (hasta un máximo de cuatro) a diferencia del anterior complemento, que consistía en un porcentaje sobre la cuantía inicial de la pensión en función del número de hijos (5 por 100, en el caso de 2 hijos; 10 por 100 en el caso de 3 hijos o 15 por 100 en el caso de 4 o más hijos).

Incluye todas las formas de jubilación a excepción de la parcial, incluyendo la jubilación anticipada voluntaria.

prevista para España, da paso a sus veintidós Recomendaciones, a las que sigue un resumen de las mismas y un Anexo Estadístico.

Como punto de partida, en una consideración preliminar, el documento pone en valor el consenso como elemento político indispensable para adoptar los criterios necesarios para asegurar un equilibrio razonable entre sostenibilidad financiera y adecuación de las pensiones, al tiempo que subraya el papel del sistema de Seguridad Social, como instrumento esencial de vertebración, integración y cohesión social. A esta reivindicación del sistema da continuidad la Recomendación 0, bajo la rúbrica de «Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones», que reafirma los principios de universalidad, unidad, solidaridad, igualdad y suficiencia en que se basa la acción protectora de la Seguridad Social en sus modalidades contributiva y no contributiva. Se refrenda sin fisuras, asimismo, el sistema de reparto y la solidaridad inter e intrageneracional. Unido a lo anterior, se introduce una reflexión preventiva frente a eventuales parcelaciones del sistema de pensiones, en su modalidad contributiva, en función del origen de la necesidad a proteger¹⁷⁹.

Como contenido esencial de esta renovación del Pacto de Toledo hay que destacar la reanudación del consenso en torno a la actualización periódica de las pensiones y

Vuelta al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones con arreglo al IPC

el mantenimiento de su poder adquisitivo alrededor del referente de la evolución del IPC, como había venido siendo la norma entre 1990 y 2013, hasta la aprobación de la Ley 23/2013. Asimismo, resulta especialmente novedosa la profundización que realiza el Informe en el objetivo de

179 Reflexión presumiblemente dedicada a las propuestas surgidas recurrentemente en el sentido de modificar las pensiones de viudedad en esa dirección, por lo que esta advertencia debe ser interpretada mediante su lectura conjunta con la recomendación número 13, dedicada a las pensiones de viudedad y orfandad, donde se reafirma también su carácter contributivo.

consolidación del principio de separación de las fuentes de financiación (Recomendación 1), estableciendo, además, que el Estado deberá asumir los denominados «gastos impropios» que hasta ahora venían siendo financiados con cargo a cotizaciones sociales con el objetivo de acabar con el déficit financiero de la Seguridad Social y con la política de préstamos del sistema en el horizonte máximo de 2023¹⁸⁰. Esta idea, asumida ya por el Gobierno desde comienzos de esta legislatura e introducida en el Plan de Reformas 2020 presentado por España en Bruselas, se concreta en las siguientes prestaciones, políticas o partidas que deben contar con una financiación tributaria: las reducciones en la cotización para el acceso o mantenimiento en el empleo de determinados colectivos; las prestaciones «asistenciales» (no contributivas) de la protección por desempleo; las ayudas a sectores productivos concretos a través de la anticipación de la edad de jubilación; tratamiento favorable de la cotización en algunos regímenes o sistemas especiales o en actividades desarrolladas por jóvenes en formación; las prestaciones relacionadas con el nacimiento y cuidado del menor así como el complemento por maternidad de las pensiones contributivas de Seguridad Social y los incrementos en la base reguladora de la pensión que perciben las personas viudas con menos recursos o mayores de 65 años sin trabajo ni rentas¹⁸¹.

También habrá que prestar atención al desarrollo de la quinta Recomendación, sobre adecuación de las bases y periodos de cotización. La Comisión apuesta por el mantenimiento del periodo mínimo de cotización de 15 años para el acceso a la pensión de jubilación mientras que, respecto de las demás prestaciones, dicho periodo deberá adaptarse a las especificidades de cada modalidad. Defiende asimismo la preservación y mejora de las pensiones mínimas, con una estructura y cuantías que no desincentiven la cotización. La progresiva ampliación de 15 a 25 años del periodo usado para el cálculo de la base reguladora de las pensiones culmina en 2022, lo que supuso un reforzamiento de la contributividad del sistema, como reconoce la Comisión, si bien acuerda evaluar, a la mayor brevedad posible, su impacto en función del tipo de carrera profesional, contemplando en ese marco otras medidas como la facultad de elección de los años más favorables en la determinación de la base reguladora de la pensión (solución interesante en supuestos de reducción significativa de bases de cotización durante largo tiempo, como ocurre con las personas en paro de larga duración). Esta evaluación debe contemplar las consecuencias negativas de dicha ampliación en la brecha de género en pensiones, y dirigirse a paliarla. Asimismo, subrayando la necesidad de mayor

*Hacia una mayor
adecuación de las bases
y periodos de cotización*

180 Según los cálculos del Gobierno presentados en comparecencia ante la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo el 9 de septiembre de 2020, el déficit de la Seguridad Social previsto para 2023 se situaría en el 1,4 por 100 del PIB (20.185 millones de euros) mientras los gastos indiscutiblemente impropios significarían el 1,6 por 100 del PIB (22.871 millones de euros).

181 La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 contempla nuevas partidas para la financiación de algunas de estas prestaciones.

adecuación entre los rendimientos y las cotizaciones de las personas trabajadoras, se emplaza a adecuar en esa dirección la cotización del RETA, en el marco del diálogo social. La Comisión aboga, por último, en esta recomendación, por establecer legalmente de forma clara y estable la relación entre las bases máximas de cotización y la pensión máxima, que debe guardar el necesario equilibrio teniendo en cuenta la contributividad del sistema.

Sobre el esquema de las anteriores recomendaciones, destaca la introducción de dos nuevas que de alguna manera obedecen a la necesidad de adaptar el sistema a

Apertura de la Seguridad Social a nuevas realidades: atraer a la juventud y adaptación a la digitalización

determinadas transformaciones sociales y en el mundo del trabajo. Así, por una parte, se añade una nueva Recomendación 17 bis dedicada a la Juventud y la Seguridad Social. Se trata de afianzar el pacto generacional, reforzar la confianza en el sistema y evitar el descrédito que sufre el sistema de Seguridad Social entre la juventud. El informe propone aquí una serie de medidas¹⁸², como el impulso de políticas que faciliten la transición del sistema edu-

cativo al mercado de trabajo, una mejora del marco de las relaciones laborales, la mejora de la protección social de los becarios y un mayor control de los abusos en este ámbito a través de las actividades inspectoras.

Asimismo, se introduce una nueva Recomendación 19 bis sobre Seguridad Social y Economía Digitalizada que responde al imparable proceso de digitalización de la economía, el desarrollo de la inteligencia artificial y el surgimiento de la economía de plataformas digitales y sus consecuencias ante nuevas formas de empleo¹⁸³. Se aboga así por la necesidad de llevar a cabo las adaptaciones normativas conducentes a favorecer la inclusión dentro del sistema de las actividades desarrolladas a través de plataformas digitales; luchar contra la figura del falso autónomo, redefinir la centralidad del trabajo garantizando unas condiciones laborales o de actividad, dignas y suficientes, así como reforzar los mecanismos no contributivos para compensar el riesgo de inestabilidad de las carreras profesionales. La Comisión alerta sobre la necesidad de corregir una excesiva dependencia de las cotizaciones sociales en un contexto productivo y demográfico muy distinto al de las últimas décadas del siglo xx. Se trata de encontrar mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social,

más allá de las cotizaciones sociales.

Otras novedades del acuerdo de la Comisión del Pacto de Toledo

Mención específica merece la Recomendación 16 sobre Sistemas complementarios, que se analizará más adelante en el contexto de la evolución de la previsión

182 En línea con algunas de las que propuso el CES en su Informe 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

183 Al respecto, véanse Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*; Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo* e Informe 1/2021, *La digitalización de la economía. Actualización del Informe 3/2017*.

RECUADRO III-18. RECOMENDACIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO¹⁸⁴

Recomendación 0: Defensa del mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones

Compromiso de mantenimiento del sistema de reparto y principios de solidaridad inter e intrageneracional, suficiencia de prestaciones, equidad en el reparto de las cargas y responsabilidad pública.

Recom. 1: Consolidación de la separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero

Las cotizaciones sociales deben financiar exclusivamente prestaciones contributivas y las no contributivas mediante aportaciones del Estado. Asunción por el Estado de «gastos impropios». Resolución de los problemas de contabilidad derivados de los préstamos concedidos en su día por el Estado a la Seguridad Social.

Recomendación 2: Mantenimiento del poder adquisitivo y mejora de las pensiones

Mantenimiento del poder adquisitivo mediante la revalorización anual de sus pensiones en base al IPC real, y su garantía por Ley. Las subidas por encima del IPC no serán sufragadas con recursos de la Seguridad Social.

Recomendación 3: Fondo de Reserva

Dirigido solo a desequilibrios coyunturales entre ingresos y gastos. Los excedentes de las cotizaciones, cuando se produzcan y sin límite, deberán incorporarse al Fondo. Su disposición debe ajustarse al pago de prestaciones contributivas. Establecer un remanente mínimo sujeto a regla endurecida de disponibilidad.

Recomendación 4: Integración y convergencia de regímenes

Convergencia a dos únicos regímenes: por cuenta ajena y por cuenta propia. Avanzar hacia la plena equiparación de derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General. Aproximación de las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales.

Recomendación 5: Adecuación de las bases y periodos de cotización

Evaluar la ampliación del periodo de cálculo de la base reguladora y del periodo cotizado para una pensión del 100 por 100 de la base reguladora. Mantenimiento y mejora de las pensiones mínimas. Adecuar bases y e ingresos reales. Establecer legalmente la relación en equilibrio entre bases máximas y pensión máxima.

Recomendación 6: Incentivos al empleo

Tratamiento preferente a personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, víctimas de violencia de género; parados de larga duración, jóvenes. Incentivar el mantenimiento de personas de 55 o más años.

Recomendación 7: Modernización e información al ciudadano

Dar cumplimiento a las obligaciones de información de modo que cada ciudadano pueda disponer de información periódica individualizada sobre sus futuros derechos de pensión.

184 Aprobado por la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en su sesión del día 27 de octubre de 2020.

RECUADRO III-18. RECOMENDACIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO *(continuación)*

Recomendación 8: Gestión del sistema

Creación de una agencia para la gestión integrada de funciones de afiliación, recaudatorias y gestión de prestaciones. Recuperar y renovar la plantilla de personal. Mayor coordinación con sistemas asistenciales autonómicos. Mejorar las políticas de aplazamiento y fraccionamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social.

Recomendación 9: Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social

Completar proceso de modernización y transparencia en su funcionamiento. Más margen de flexibilidad en el uso de sus recursos, compatible con un estricto control por la Seguridad Social. Mejorar la utilización de sus recursos.

Recomendación 10: Lucha contra el fraude

Favorecer el cruce de información entre bases de datos de las Administraciones públicas y reforzar los medios de la Inspección de Trabajo y régimen sancionador a las empresas que no cumplan con sus obligaciones de Seguridad Social.

Recomendación 11: Contributividad

Preservar y reforzar el principio de contributividad sin menoscabo de la solidaridad generacional, sectorial, territorial y en perspectiva de género. Arbitrar medidas que salvaguarden la proporcionalidad.

Recomendación 12: Edad de jubilación

Fomentar la permanencia de los trabajadores en activo y atender a las situaciones de vulnerabilidad que pueda generar en algunos colectivos. Estudiar el efecto de los coeficientes reductores en la anticipada.

Recomendación 13: Prestaciones de Viudedad y Orfandad

Reformulación de las prestaciones por muerte y supervivencia, manteniendo su carácter contributivo.

Recomendación 14 (Tratamiento fiscal de las pensiones) Suprimida.

Recomendación 15: Solidaridad y garantía de suficiencia

Respecto a la suficiencia, debe fijarse una referencia adecuada, que podría ser la tasa de sustitución, y establecer como ámbito territorial de medición comparada, los países más avanzados de la Unión Europea.

Recomendación 16: Sistemas Complementarios

Impulsar planes de pensiones de empleo. En cuanto al tercer pilar, su gestión debe ser más transparente.

Recomendación 17: Mujeres y Seguridad Social

Equiparación de la cobertura por pensiones entre mujeres y hombres, y potenciar la corresponsabilidad.

Recomendación 17 bis: Juventud y Seguridad Social

Es preciso que los jóvenes recuperen la confianza en el sistema de la Seguridad Social.

Recomendación 18: Personas con discapacidad

Favorecer el acceso al empleo y permitir la compatibilidad entre trabajo y pensión por IP. Mejorar la cobertura de prestaciones familiares; corregir la problemática en el acceso anticipado a la jubilación y prestación por nacimiento y cuidado del menor. Mayor convergencia en este ámbito del Régimen de Clases Pasivas y General.

RECUADRO III-18. RECOMENDACIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y REFORMA DEL PACTO DE TOLEDO (*continuación*)

Recomendación 19: Trabajadores migrantes

Apoyar la inmigración legal para satisfacer la demanda del mercado laboral. La Seguridad Social debe contribuir facilitando la gestión de los trámites de contratación, afiliación e integración en el sistema.

Recomendación 19 bis: Seguridad Social y economía digitalizada

Actuar frente a realidades relacionadas con las características de las actividades que se desarrollan a través de plataformas digitales, como la economía informal, los falsos autónomos y la infracotización.

Recomendación 20: Control parlamentario, seguimiento, evaluación y reforma del Pacto

El Gobierno debe comparecer anualmente ante la Comisión para informar de la situación de la Seguridad Social en relación con el cumplimiento de las recomendaciones. Tras 5 años, revisión general y nueva evaluación.

social complementaria a lo largo de 2020 y de las nuevas medidas introducidas por la Ley de PGE para 2021¹⁸⁵, que propone, entre otras medidas una reformulación de los planes complementarios de pensiones, impulsando de forma preferente los sistemas de empleo.

Aunque con matices, la mayor parte de las restantes recomendaciones mantienen en esencia sus mismos objetivos (recuadro III-18), que la Comisión se ve obligada a reforzar, en ocasiones, por no haberse cumplido las recomendaciones de la anterior revisión del Pacto, o por tratarse de consideraciones que siguen manteniendo su vigencia. Entre ellas, valga mencionar, sin ánimo de exhaustividad: Recomendación 3, sobre Fondo de Reserva; Recomendación 4, sobre convergencia de regímenes; Recomendación 6, sobre no financiación de los incentivos al empleo con cargo a cotizaciones sociales; Recomendación 7, sobre la información periódica individualizada sobre los futuros derechos de pensión de cada ciudadano, y Recomendación 8, sobre gestión del sistema, en cuanto a la creación de una agencia de Seguridad Social¹⁸⁶).

Como ocurría también con sus informes precedentes, las recomendaciones de esta nueva renovación del Pacto de Toledo difieren entre sí en cuanto a la novedad, profundidad o grado de concreción de sus postulados. El acuerdo ha logrado despejar la principal incertidumbre que se cernía sobre el futuro de las pensiones desde el punto de vista de su adecuación o suficiencia, dando por superado el sistema de la Ley 23/2013 y reforzando la garantía del mantenimiento de su poder adquisitivo conforme a la evolución de los precios, aunque dejando abierta la forma concreta de actualización para un acuerdo posterior. En esta ocasión, las dificultades de un camino

185 Véase el apartado 2.2.4, *Previsión social complementaria*.

186 Ya la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social autorizaba al Gobierno para la creación de dicha Agencia.

especialmente pedregoso a la hora de alcanzar el consenso en el marco de un arco parlamentario más diverso, en el que se cruzaron varios procesos electorales y en medio de una crisis sanitaria y social de una magnitud sin precedentes, se han traducido en un claro continuismo en algunas de las recomendaciones, una cierta proliferación de enunciados de carácter retórico o desiderativo, así como en la ausencia de plazos para la realización de buena parte de los compromisos.

En conjunto, el documento dedica especial atención a las medidas orientadas a la mejora de la acción protectora y su suficiencia. Resultan novedosas las medidas orientadas a reforzar la suficiencia financiera del sistema, centradas en una clasificación de lo que la Comisión considera como gastos «propios e impropios» del sistema. No profundiza mucho más allá, en cambio, en otras medidas relacionadas con el fortalecimiento de la financiación del sistema. Cabe recordar que la Ley 27/2011, en su disposición adicional 11, aludía a la conveniencia de establecer posibles escenarios de financiación complementaria del sistema de Seguridad Social en el medio y largo plazo, cuyo estudio se enmarcaba en el ámbito del diálogo social. El Pacto de Toledo de 2020 sitúa esa búsqueda de mecanismos innovadores que complementen la financiación de la Seguridad Social, más allá de las cotizaciones sociales, vinculada a las consecuencias de la digitalización en el empleo (nueva recomendación 29 bis), apuntando a la diversificación de las fuentes de ingresos del sistema como un aspecto clave para garantizar su sostenibilidad económica y social.

Las recomendaciones del Pacto abren las puertas para nuevas reformas en el terreno de la modernización, adecuación y sostenibilidad del sistema de pensiones, una vez culminen los trabajos en el marco del diálogo social, donde podrán tomar forma más concreta los perfiles de algunas propuestas. Así, la mesa de diálogo social sobre pensiones se constituyó el 13 de octubre de 2020, para trabajar en el marco de las nuevas Recomendaciones del Pacto de Toledo y desde entonces viene analizando las propuestas del Gobierno relativas a la revalorización de las pensiones y las modificaciones de las diferentes modalidades de jubilación, la jubilación anticipada y la jubilación forzosa, así como medidas de reforma de la financiación del sistema.

2.2.2. La situación financiera de la Seguridad Social

Los retos en términos de sostenibilidad y suficiencia a los que se enfrenta la Seguridad Social, derivados tanto del envejecimiento de la población, como de la insuficiencia de ingresos procedentes de las cotizaciones sociales, se vieron intensificados en 2020 con el estallido de la pandemia de COVID-19. Su impacto en la actividad económica y en el empleo, unido al importante despliegue de medidas de protección de rentas de trabajadores asalariados y autónomos, tuvieron un claro reflejo en los Fondos de la Seguridad Social¹⁸⁷, cuyo déficit se incrementó un 87 por 100, hasta alcanzar los 29.685 millones

¹⁸⁷ El déficit del subsector Fondos de la Seguridad Social se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas, que permite la comparación

CUADRO III-13. GASTO DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL ASOCIADOS AL COVID-19, 2020

	Millones de euros
Total	29.311
Prestaciones ERTE y demás subsidios COVID	15.549
Prestaciones cese de actividad	3.859
Exoneración de cuotas	7.791
Exoneración de ERTE	5.543
Exoneración de autónomos	2.248
IT COVID	2.112

Fuente: Ministerio de Hacienda.

de euros. En términos de PIB, el aumento fue de 1,4 puntos porcentuales, situándose en un saldo negativo equivalente al 2,65 por 100 del PIB.

Este nivel de déficit se asemeja, de hecho, al gasto asociado a la pandemia (29.311 millones de euros), constituido principalmente por las prestaciones en ERTE y demás subsidios relacionados con el COVID-19, la prestación por cese de actividad para trabajadores autónomos, las exoneraciones de cuotas de la Seguridad Social¹⁸⁸ y la prestación por incapacidad temporal derivada de la asimilación a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento, contagio o confinamiento (cuadro III-13).

Por agentes, el más afectado fue el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que pasó de registrar superávit en 2019, a arrojar un déficit de 14.343 millones de euros (el 1,3 por 100 del PIB) en 2020, debido al aumento del gasto en prestaciones sociales en un 92,1 por 100. El Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), por su parte, obtuvo un superávit de 142 millones, en el contexto de la reducción del número de empresas en procedimiento concursal (-14,4 por 100 en 2020); hecho que pondría de relieve la efectividad de las medidas de choque implementadas en 2020 para hacer frente al impacto de la pandemia sobre trabajadores y empresas. Finalmente, el Sistema de la Seguridad Social, a pesar de acusar de manera significativa el impacto de la pandemia sobre sus cuentas, redujo su nivel de déficit un 11,7 por 100, hasta alcanzar 15.484 millones de euros (el 1,4 por 100 del PIB), gracias a la transferencia recibida del Estado por importe de 20.002,6 millones de euros.

homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

188 A efectos de contabilidad nacional, el registro de las exoneraciones de cuotas asociados a los ERTE y a la prestación extraordinaria de cese de actividad de autónomos, así como a las bonificaciones de cuotas en sectores de comercio, turismo y hostelería vinculados a la actividad turística, se registra como gasto por subvenciones, en lugar de como menores ingresos por cotizaciones. Sin embargo, tal y como se verá más adelante, en la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, dichas exoneraciones representan menores ingresos para el sistema de la Seguridad Social.

La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2020

En términos de ejecución presupuestaria¹⁸⁹, el déficit del sistema se situó en 14.980 millones de euros (el 1,3 por 100 del PIB), resultado de un nivel de ingresos no financieros de 164.376 millones de euros y un nivel de gasto de 179.356 millones (cuadro III-14). Tal y como se acaba de señalar, las transferencias del Estado permitieron amortiguar el fuerte deterioro que sobre las cuentas del sistema produjo la pandemia en 2020, a través principalmente de una disminución de los ingresos por cotizaciones sociales derivada tanto de la caída de la afiliación en alta laboral, como, sobre todo, de las exoneraciones en las cuotas de los trabajadores de empresas acogidas a ERTE¹⁹⁰ y de autónomos perceptores de las prestaciones extraordinarias, además de las moratorias en el pago de las cotizaciones. Por otra parte, el nivel de gasto se habría visto incrementado a través, fundamentalmente, de la evolución de las prestaciones por incapacidad temporal a causa del COVID-19 y por las prestaciones por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Los ingresos no financieros del sistema se incrementaron un 12,9 por 100 en 2020, frente al avance del 7,6 por 100 del año anterior, diferencia que se explica principal-

Incremento significativo de los ingresos no financieros gracias a las aportaciones del Estado

mente por el fuerte aumento de las transferencias corrientes, en un 121 por 100 (el 129 por 100 las procedentes del Estado). Sin embargo, los ingresos por cotizaciones sociales, que constituyen la principal partida de ingresos del sistema (con un peso del 73 por 100 sobre el total), cayeron un 3,5 por 100, debido a la reducción de las cotizaciones procedentes de los ocupados en un 5,7 por 100, amortiguada en parte por el aumento de las cotizaciones de los desempleados en un 33,7 por 100.

Como se ha señalado, el descenso de las cotizaciones sociales se debió principalmente a las exoneraciones de las cuotas a la Seguridad Social en el contexto de la crisis

Fuerte impacto de las exoneraciones de cuotas y moratorias en los ingresos por cotizaciones

del COVID-19, cuya pérdida de ingresos para el sistema se cuantifica en 4.347,15 millones de euros las relativas a los trabajadores de empresas acogidas a ERTE y 2.241,06 millones las correspondientes a los autónomos perceptores de las prestaciones extraordinarias. A esto habría que añadir 26,23 millones de euros por la concesión de

189 El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos netos).

190 Por suspensión de contratos y reducciones de jornada por fuerza mayor, por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción relacionadas con el COVID-19 o por impedimento o limitaciones de actividad como consecuencia de nuevas restricciones o medidas de contención sanitaria adoptadas por la autoridad competente.

CUADRO III-14. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2020
(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 20/19 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	164.375,88	12,9	100,0
Total operaciones corrientes	164.243,97	13,1	99,9
Cotizaciones sociales	119.955,59	-3,5	73,0
De ocupados	110.148,67	-5,7	67,0
Régimen General	91.786,44	-4,4	55,8
R.E. Trabajadores Autónomos	9.391,21	-17,8	5,7
Resto regímenes especiales	460,44	-5,1	0,3
Accidentes trabajo y enfermedades profesionales	8.510,58	-4,0	5,2
De desempleados	9.565,17	33,7	5,8
Cese de actividad de trabajadores autónomos	241,75	-18,0	0,1
Transferencias corrientes	43.317,09	120,9	26,4
Del Estado y organismos autónomos	35.792,28	128,8	21,8
De la Seguridad Social	7.473,50	90,5	4,5
De CCAA, empresas privadas y otros	51,31	21,6	0,0
Otros ingresos corrientes ¹	971,29	-25,8	0,6
Total ingresos de capital	131,91	-63,0	0,1
Total gastos no financieros	179.355,74	10,6	100,0
Total operaciones corrientes	179.125,16	10,8	99,9
Gastos de personal	2.366,44	4,5	1,3
Gastos corrientes en bienes y servicios	1.309,84	-7,4	0,7
Gastos financieros	2,84	-62,4	0,0
Transferencias corrientes	175.446,04	11,0	97,8
Transferencias contributivas	162.031,08	11,7	90,3
Pensiones	131.933,27	3,0	73,6
Incapacidad permanente	12.948,64	0,3	7,2
Jubilación	95.218,86	3,4	53,1
Viudedad	21.756,36	2,5	12,1
Orfandad	1.682,08	2,2	0,9
A favor de familiares	327,33	3,8	0,2
Subsidios y otras prestaciones	20.470,11	61,3	11,4
Incapacidad temporal	11.916,61	25,1	6,6
Subs. temporal por procesos derivados COVID-19	1.137,03	—	0,6
Subs. temporal por contingencias comunes	9.620,88	14,8	5,4
Subs. temporal por contingencias profesionales	1.157,85	4,4	0,6
Compensación por colaboración de empresas	0,85	-97,9	0,0
Prest.nacimiento, cuidado menor, corresp., riesgo embarazo y lactancia	3.015,82	14,3	1,7
Otras prestaciones e indemnizaciones	5.278,63	2218,5	2,9
Prestación cese actividad	781,00	7295,8	0,4
Prestación cese actividad COVID-19	3.836,97	—	2,1
Cuotas benef. prestac. cese actividad	317,81	6661,9	0,2
Resto prestac. e indemnizaciones	342,85	61,4	0,2
Otras prestaciones ²	259,05	-14,2	0,1

CUADRO III-14. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2020
(continuación)

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 20/19 (%)	Estructura (%)
Otras transferencias corrientes contributivas ³	9.627,70	125,0	5,4
Transferencias no contributivas	13.414,96	3,9	7,5
Pensiones de invalidez y jubilación	2.443,77	0,5	1,4
Compl. a mínimos pensiones contributivas	6.968,16	-1,8	3,9
Ingreso mínimo vital y prestaciones familiares	2.212,27	32,7	1,2
Ingreso mínimo vital	411,28	—	0,2
Resto de prestaciones familiares	1.800,99	8,1	1,0
Otros subsidios y prestaciones no contributivas ⁴	221,62	48,0	0,1
Otras transferencias corrientes no contributivas ⁵	1.569,14	0,3	0,9
Total operaciones de capital	230,58	-46,3	0,1
Saldo no financiero	-14.979,96	-9,8	—
Saldo no financiero (en % del PIB)	-1,34	—	—

1. Tasas y otros ingresos e Ingresos patrimoniales. 2. ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales y farmacia. 3. transferencias corrientes al Estado, a la Seguridad Social, a las CCAA, a empresas privadas y otras, y al exterior. 4. prestaciones maternidad, paternidad y riesgo embarazo; farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales, y otras prestaciones e indemnizaciones. 5. transferencias corrientes al Estado, a la Seguridad Social y a las CCAA.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

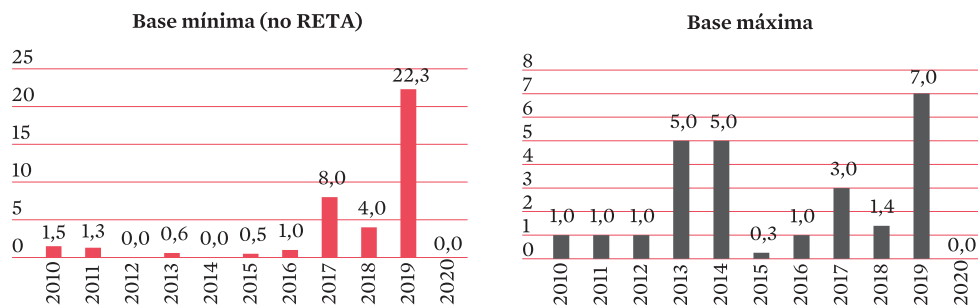
moratorias en el pago de las cotizaciones a las que se hubieran acogido empresas y trabajadores por cuenta propia. En este sentido, cabe reiterar que, tal y como ha venido señalando el CES en sus diferentes Memorias, las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social, como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo, deberían ser asumidas por el Estado, en coherencia con la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación, en aras de contribuir a la sostenibilidad del sistema.

La caída de ingresos por cotizaciones sociales se debió también, aunque en menor medida, al ajuste del empleo, medido en términos de afiliación en alta laboral. Por su parte, las bases medias de cotización se vieron favorecidas por el incremento de la remuneración media por asalariado en un 1,4 por 100, en términos de contabilidad nacional (un 2 por 100 la de los empleados públicos), aunque tanto las bases máximas, como las mínimas se mantuvieron invariables, a pesar, en el caso de estas últimas, del incremento en un 5,6 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional¹⁹¹. Cabe recordar al respecto que la Ley general de la Seguridad Social¹⁹² prevé en su artículo 19 que las bases de cotización a la Seguridad Social tendrán como tope mínimo las cuantías del

191 Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020.

192 Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN DE LAS BASES MÁXIMA Y MÍNIMA (EXCLUIDO EL RETA), 2010-2020
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, incrementadas en un sexto, salvo disposición expresa en contrario. Esta previsión, sin embargo, no se cumplió en el año 2020.

En todo caso, cabe recordar que tanto la base mínima de cotización, como la máxima, han aumentado notablemente en los últimos años y, muy especialmente, en 2019, con un avance de la primera del 22,3 por 100, en línea con el SMI, y del 7 por 100 la segunda (gráfico III-51).

Respecto al empleo¹⁹³, cabe señalar que el descenso de la afiliación fue muy inferior al que habría cabido esperar dada la magnitud de la crisis, poniendo de relieve la efectividad de las medidas implementadas para mantener las rentas de los trabajadores, especialmente a través de la activación de los ERTE. De hecho, mientras que en 2009 la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social se redujo un 5,8 por 100, en el contexto de una caída del PIB del 3,8 por 100, en 2020 el descenso de la afiliación fue del 2,1 por 100, frente a un desplome del PIB del 10,8 por 100.

La afiliación en alta laboral se situó en media del año 2020 en 18.880.187, observándose una caída generalizada en todos los regímenes, aunque con especial incidencia en el General (-2,4 por 100) y, dentro de este, en el sistema especial de empleadas de hogar (-5,3 por 100). En el Régimen de Autónomos, sin embargo, el descenso fue únicamente de un 0,4 por 100, lo que contrasta con la pérdida de ingresos por cotizaciones sociales en este régimen, que como se vio anteriormente fue del -17,8 por 100 (frente al -4,4 por 100 en el régimen General). Esta diferencia entre la caída de la afiliación y la pérdida de cotizaciones en el RETA reflejaría el importante esfuerzo realizado por el sector público en el mantenimiento de la renta de los trabajadores autónomos.

La afiliación cae un 2,1 por 100 en 2020, con una especial incidencia en el Régimen General

193 Para un análisis más detallado del empleo véase el capítulo II de esta Memoria.

La pérdida de afiliación se concentró en su totalidad en empleos temporales y principalmente en jornadas a tiempo parcial, lo que estaría estrechamente relacionado con el tipo de actividades más afectadas por la crisis. Así, aunque todos los sectores de actividad perdieron afiliación en 2020, las mayores caídas se registraron en la rama de los servicios y, muy especialmente, en aquellos más perjudicados por las restricciones a la movilidad y por las medidas de distanciamiento social, como son los servicios de alojamiento, comidas y bebidas, agencias de viajes, transporte, o las actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento. En concreto, los servicios de comidas y bebidas y los de alojamiento concentraron el 55 por 100 de la pérdida total de afiliación. Ambas actividades, muestran, en el caso del régimen General, unas bases medias de cotización (1.058,4 y 1.679,7 euros, respectivamente) inferiores al promedio (1.910,1 euros mensuales). De hecho, los grupos de cotización más afectados por la pandemia fueron los más bajos, especialmente los correspondientes a oficiales de 1.^a, 2.^a y 3.^a y especialistas, y a trabajadores mayores de 18 años no cualificados, donde la pérdida de afiliación ascendió a más de 340.000. Por el contrario, los tres primeros grupos de cotización, los más altos, registraron 90.500 afiliaciones más que el año anterior.

Por tanto, a pesar de la caída de la afiliación, las características del empleo afectado por la crisis del COVID-19, con una elevada temporalidad y parcialidad, y una presencia mayoritaria de ocupaciones en grupos de cotización bajos, habrían permitido amortiguar en cierta medida el descenso de los ingresos por cotizaciones sociales derivado de las medidas de sostenimiento de rentas puestas en marcha por las Administraciones públicas.

Los gastos no financieros del sistema se incrementaron un 10,6 por 100 en 2020,

*Fuerte aumento
de los gastos asociados
al impacto
de la pandemia*

frente al avance del 6,7 por 100 del año anterior, diferencia que se explica principalmente por el aumento de las partidas correspondientes a las prestaciones por incapacidad temporal y por cese de actividad, y en menor medida, por la entrada en vigor de una nueva prestación no contributiva: el ingreso mínimo vital.

Sin embargo, la partida que tradicionalmente condiciona la evolución del gasto del sistema, el gasto en pensiones, con una participación del 74 por 100 sobre el total, prácticamente redujo a la mitad su tasa de crecimiento, pasando de un aumento del 5,7 por 100 en 2019, al 3 por 100 en 2020. La principal razón de este menor avance fue la desaceleración en el ritmo de crecimiento del número de pensiones y de su importe medio, como consecuencia de la caída del número de altas y del fuerte aumento de las bajas, asociada la primera a problemas de gestión en la tramitación de las prestaciones en el contexto de la pandemia y, el segundo, al exceso de mortalidad por COVID-19 entre las personas de mayor edad. Además, el porcentaje de revalorización aplicado a las pensiones en 2020 fue menor al del

CUADRO III-15. AFILIACIÓN MEDIA EN ALTA LABORAL Y BASE MEDIA DE COTIZACIÓN, 2020

Conceptos	Afiados medios			Base media de cotización*	
	Variación anual			Var. anual	
	Número	Porcentaje	Número	Euros	(%)
Total afiliación	18.880.187	-2,1	-398.534	—	—
Régimen General	15.563.288	-2,4	-383.720	—	—
R. General excep S.E. Agrario y Hogar	14.438.781	-2,3	-342.698	1.910,10	4,3
S.E. Trabajadores Agrarios	743.338	-2,6	-19.656	—	—
S.E. Empleadas Hogar	381.170	-5,3	-21.365	—	—
RETA	3.252.971	-0,4	-11.740	—	—
R.E. Mar	62.730	-4,3	-2.832	—	—
R.E. Carbón	1.198	-16,8	-241	—	—
Agricultura, ganadería y pesca	1.118.858	-1,6	-18.057	—	—
Industria	2.239.289	-1,9	-43.907	—	—
Construcción	1.233.096	-1,7	-21.832	—	—
Servicios	14.290.068	-2,1	-312.710	—	—
Tipo de contrato (R. General excl. S.E. Agrario y Hogar)					
Contrato indefinido	8.993.587	1,6	144.317	2.071,0	1,6
Contrato temporal	3.867.004	-10,4	-450.366	1.430,3	7,6
Tipo de jornada (R. General excl. S.E. Agrario y Hogar)					
Tiempo completo	9.881.296	-0,8	-75.276	2.173,7	3,4
Tiempo parcial	2.979.296	-7,2	-230.773	997,4	5,4
Grupo de cotización (R. General y Carbón)					
1. Ingenieros y licenciados	1.620.082	3,2	49.712	3.132,2	1,0
2. Ingenieros técnicos y peritos	1.223.804	2,9	34.068	2.672,7	2,8
3. Jefes administrativos	687.696	1,0	6.772	2.756,4	0,8
4. Ayudantes no titulados	572.666	-1,2	-7.075	1.771,1	3,5
5. Oficiales administrativos	1.885.642	-1,6	-31.471	1.771,1	3,5
6. Subalternos	697.742	-1,4	-9.911	1.771,1	3,5
7. Auxiliares administrativos	1.811.044	-3,6	-68.553	1.771,1	3,5
8. Oficiales de 1. ^a y de 2. ^a	2.499.410	-4,0	-104.919	1.469,0	4,2
9. Oficiales de 3. ^a y especialistas	1.471.152	-8,6	-139.288	1.469,0	4,2
10. Trabajadores mayores de 18 años no cualificados	1.864.164	-4,9	-97.044	1.469,0	4,2
11. Trabajadores menores de 18 años	3.875	-28,9	-1.578	1.469,0	4,2

* Base media correspondiente al Régimen General, excluyendo los S.E. Agrario y de Hogar, por contingencias comunes. Dato correspondiente al mes de septiembre.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

año anterior: el 0,9 por 100¹⁹⁴ para el conjunto de pensiones del sistema, frente a un índice en 2019 del 1,6 por 100 y del 3 por 100 en el caso de las mínimas, las no contributivas y las del SOVI.

La siguiente partida con mayor peso dentro de los gastos del sistema, la de subsidios y otras prestaciones contributivas, se incrementó un 61,3 por 100, debido al aumento de los gastos asociados a la incapacidad temporal, al cese de actividad y, en menor medida, a las prestaciones por nacimiento, cuidado al menor, corresponsabilidad, riesgo en el embarazo y lactancia.

El gasto en incapacidad temporal se incrementó un 25,1 por 100 en 2020, por la consideración de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del COVID-19 como situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por incapacidad temporal¹⁹⁵. Desde la entrada en vigor de esta medida en marzo de 2020, hasta el 31 de diciembre del mismo año, se habían tramitado 2,8 millones de prestaciones por incapacidad temporal asociadas al COVID-19, de las cuales, el 69,4 por 100 fueron por aislamiento y el 30,6 por 100 por infección.

Dentro de esta misma partida de gasto, la correspondiente a otras prestaciones e indemnizaciones se incrementó un 2.218,5 por 100, como consecuencia fundamentalmente de la nueva prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos asociada al COVID-19, que supuso un gasto adicional para el sistema de 3.834 millones de euros. Además, se produjo un aumento significativo del gasto asociado a la prestación ordinaria por cese de actividad, después de que el Real Decreto-ley 28/2018¹⁹⁶ estableciera su obligatoriedad a partir de 2019, excepto para los trabajadores por cuenta propia agrarios, además de modificar el periodo de percepción y ampliar la acción protectora. Por su parte, el gasto en prestaciones por nacimiento y cuidado de menor, corresponsabilidad en el cuidado del lactante, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural se incrementó un 14,3 por 100, debido principalmente al aumento del permiso del segundo progenitor de 8 a 12 semanas en 2020.

En el ámbito no contributivo del sistema, el aumento del gasto fue más moderado, del 3,9 por 100, correspondiendo el mayor avance a las prestaciones familiares, que aumentan un 8,1 por 100. El ingreso mínimo vital supuso 411,3 millones de euros, equivalente al 0,2 por 100 del gasto total. El gasto en pensiones de invalidez y jubilación se desaceleró hasta el 0,5 por 100, mientras que la partida de complementos a mínimos cayó un 1,8 por 100, en línea con la reducción del número de pensiones mínimas.

Finalmente, dentro de los gastos de gestión del sistema, destaca el incremento en un 4,5 por 100 del gasto de personal (motivado principalmente por un cambio de criterio

194 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.

195 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.

196 Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

contable en la imputación de las cuotas de empleadores devengadas en diciembre del ejercicio¹⁹⁷), así como el aumento en un 16 por 100 las inversiones reales, concretamente en equipos informáticos para facilitar la prestación de servicios durante la pandemia. Por el contrario, los gastos corrientes de bienes y servicios cayeron un 7,4 por 100.

En 2020, las necesidades financieras del sistema derivadas de la crisis del COVID-19 llevaron a la concesión por parte del Estado de un nuevo crédito extraordinario a la Tesorería General de la Seguridad Social por un importe de 14.002,6 millones de euros¹⁹⁸ que, posteriormente fue complementado con 6.000 millones de euros adicionales¹⁹⁹.

La TGSS vuelve a hacer uso de créditos del Estado para hacer frente a las obligaciones del sistema

Cabe recordar que desde 2017 el déficit del sistema de la Seguridad Social se ha ido cubriendo con préstamos otorgados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y, desde 2018, también a través de transferencias del Estado dirigidas específicamente a posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social. Sin embargo, tal y como señalaba el Tribunal de Cuentas en 2019²⁰⁰, los créditos «dejan a la Seguridad Social en una posición comprometida de endeudamiento frente al Estado, afectando negativamente a su solvencia». En este sentido, sería deseable que la financiación extraordinaria requerida se abordara fundamentalmente mediante transferencias corrientes. Por el momento, los PGE de 2021²⁰¹ prevén un nuevo préstamo a la Tesorería de hasta 13.830 millones de euros, aunque establece también, con carácter estructural, la continuidad de las transferencias para el equilibrio del sistema. Estas transferencias irán dirigidas a financiar una serie de gastos del sistema, en cumplimiento de la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación de fuentes y restablecimiento del equilibrio financiero; gastos que se refieren principalmente a las reducciones en la cotización a la Seguridad Social para fomento del empleo, la prestación por nacimiento y cuidado de hijos, el complemento de pensiones por maternidad, las medidas de apoyo a regímenes especiales para ayudas a sectores específicos, o el coste de complementar las lagunas de cotización para el cálculo de la pensión de jubilación. Parte de estos gastos, que hasta ahora se financiaban con cargo a cotizaciones sociales, pasarán a cubrirse con transferencias del Estado, por valor de 13.929 millones de euros en 2021.

197 Hasta el año 2018 las cuotas se aplicaban al ejercicio cerrado, pero a partir de 2019 se imputan en el mes siguiente al de su devengo y, por tanto, al presupuesto del ejercicio 2020 que es cuando se produce el reconocimiento y liquidación de dichas cuotas.

198 Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19.

199 Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria.

200 Tribunal de Cuentas, Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2017, núm. 1.322, 30 de mayo de 2019.

201 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

La necesaria adecuación del sistema de pensiones ante el reto demográfico y la insuficiencia de ingresos

Una vez superada la pandemia, la reactivación de la economía y el empleo permitirán recuperar parte importante de los ingresos del sistema y, dado al carácter transitorio de las medidas adoptadas, se prevé también que disminuya el nivel de gastos. Las previsiones del Gobierno apuntan en este sentido a un crecimiento del PIB del 6,5 por 100 en 2021 y un avance del empleo del 4 por 100. Sin embargo, persisten

riesgos a la baja en las previsiones asociados a la evolución del proceso de vacunación, el impacto final de la crisis sobre el empleo y el tejido productivo, o la efectiva implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, lo que en última instancia hace necesario salvaguardar la ya de por sí difícil situación estructural que atraviesa el sistema de la Seguridad Social. De hecho, cabe recordar que previamente al estallido de la pandemia, se enfrentaba ya a importantes retos en términos de sostenibilidad y suficiencia, derivados del envejecimiento de la población —con la entrada a la jubilación a partir aproximadamente del año 2025 de la generación del *baby boom*²⁰²-, y de una insuficiencia de ingresos por cotizaciones sociales tras el fuerte impacto que tuvo la crisis de 2008 sobre el empleo, con déficit recurrentes del sistema desde el año 2012.

En este sentido, las recomendaciones del Pacto de Toledo surgidas del acuerdo alcanzado por la Mesa del Congreso en octubre de 2020 constituyen la base de las negociaciones que actualmente están llevando a cabo el Gobierno y los interlocutores sociales, en el marco del diálogo social, con el fin de adecuar el sistema de pensiones y contribuir a su sostenibilidad financiera. En particular, se están abordando modificaciones en ámbitos como las jubilaciones demoradas y las anticipadas, el sistema de previsión social complementaria, la revalorización de las pensiones o la financiación de determinados gastos no contributivos mediante transferencias, la integración y convergencia de los distintos regímenes especiales (con especial atención al de autónomos), así como la reforma del sistema de cotización del RETA en consideración a los ingresos reales de sus trabajadores.

Pero independientemente de la reforma que finalmente se acuerde del sistema, es preciso actuar también en el ámbito del empleo, mejorándolo tanto en cantidad como en calidad, con el fin de mejorar de manera sostenida los ingresos del sistema por cotizaciones sociales. Y a ello se espera que contribuyan las reformas e inversiones previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que con la financiación procedente de los fondos del Plan *Next Generation EU*, irán dirigidas a relanzar la economía española y acelerar la transformación del modelo productivo, con un apoyo decidido a las transiciones verde y digital, hacia un crecimiento sostenible e inclusivo, que genere empleo estable y de calidad.

202 La generación del *baby boom* es aquella nacida entre los años 1960 y 1975 y que, por tanto, accederá a la jubilación entre 2025 y 2042.

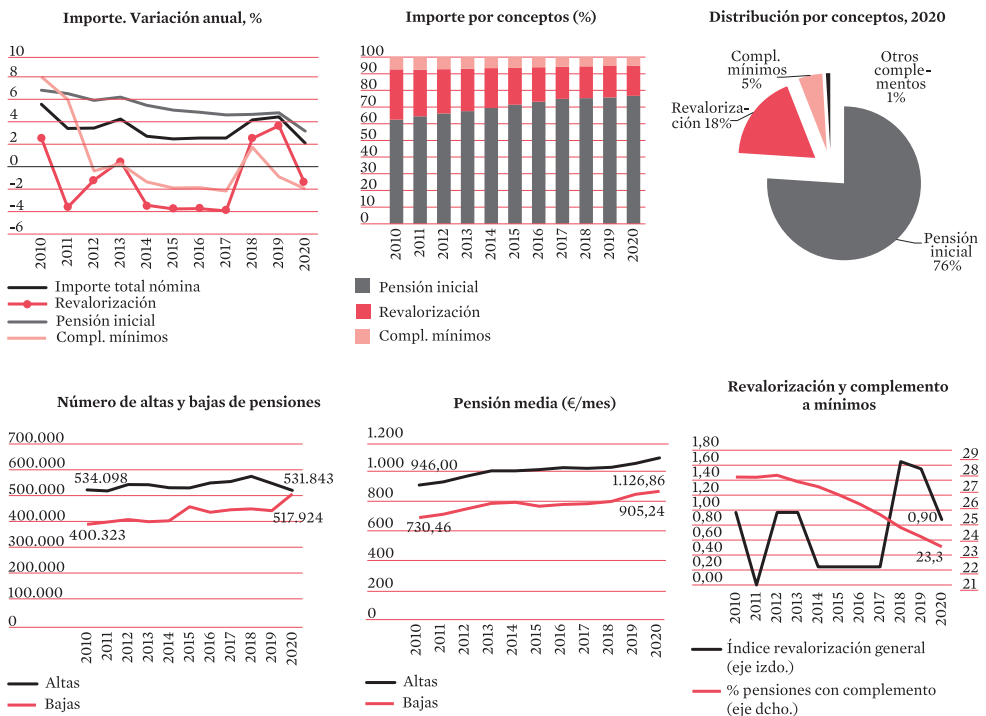
2.2.3. Pensiones y pensionistas: nivel contributivo

El grueso del gasto del sistema de la Seguridad Social lo constituyen las pensiones de carácter contributivo, cuyo importe anual, financiado mediante cotizaciones sociales, viene determinado por el comportamiento del colectivo de pensionistas (efecto de las altas y las bajas), la variación de la pensión media (determinada por el efecto sustitución, es decir, por la diferencia entre la pensión de los nuevos pensionistas y la de quienes causan baja en el sistema), y la revalorización anual de las pensiones. En 2020, tanto el colectivo de pensionistas como la pensión media se desaceleraron respecto al año anterior, como consecuencia de las dificultades surgidas en la tramitación de las solicitudes en el contexto del estado de alarma y por el aumento de la mortandad por COVID-19.

El importe de la nómina de pensiones contributivas en vigor

El importe anual de la nómina de las pensiones en vigor se situó en 2020 en 138.052 millones de euros, tras incrementarse un 2,5 por 100 respecto al año anterior (gráfico III-52). Se trata del menor avance de las últimas décadas, y vendría explicado principalmente por la desaceleración en el ritmo de crecimiento de la pensión inicial

GRÁFICO III-52. IMPORTE DE LA NÓMINA DE PENSIONES Y SUS DETERMINANTES, 2010-2020



Nota: media anual.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

—por efecto de la pandemia del COVID-19— y, en menor medida, por la caída de los importes asociados a la revalorización y a los complementos a mínimos.

La pensión inicial, que viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas (con altas de mayor cuantía que las bajas y más numerosas), representa en la actualidad el 76 por 100 del importe total de la nómina de pensiones, superando el 80 por 100 en las pensiones de incapacidad permanente y jubilación, y situándose en torno al 54 por 100 en las de viudedad y orfandad.

Esta partida aumentó un 3,7 por 100 en 2020, desacelerándose 1,8 puntos porcentuales respecto al avance del año anterior, como consecuencia de la caída del número de altas de pensiones en un 5 por 100 y el aumento en un 14,3 por 100 del número de bajas. En el caso de las altas, el descenso se produjo en todas las clases de pensiones, excepto en viudedad, y se debió fundamentalmente a las dificultades en la presentación de las solicitudes de las prestaciones, por el cierre de los centros de atención de la Seguridad Social que se produjo durante el primer estado de alarma y por problemas puntuales de saturación de la Sede Electrónica. Por su parte, el fuerte incremento de las bajas se explica por el aumento de la mortandad entre las personas de mayor edad por COVID-19, concentrándose por tanto en mayor medida en las pensiones de jubilación y viudedad.

Por su parte, el importe de la nómina de las pensiones asociado a las revalorizaciones acumuladas cayó un 1,5 por 100 en 2020, debido a que, mientras que en 2019 las pensiones se revalorizaron un 1,6 por 100 y un 3 por 100 las mínimas, las no contributivas y las del SOVI, en 2020 se aplicó un índice del 0,9 por 100²⁰³ al conjunto de pensiones del sistema. En las pensiones de muerte y supervivencia, las revalorizaciones representan aproximadamente el 30 por 100 del importe total, puesto que la mayor parte proceden de pensionistas que ya acumulaban revalorizaciones, mientras que en jubilación e incapacidad permanente apenas alcanza el 15 por 100 del importe total de la nómina.

En todo caso, cabe señalar que el monto correspondiente a las revalorizaciones ha ido perdiendo significación a lo largo de los años, pasando de representar el 30 por 100 del importe total de la nómina de pensiones en 2010, al 18 por 100 en 2020. El motivo: las diferentes modificaciones introducidas tras la crisis de 2008 con el objetivo de reducir el gasto en pensiones y contribuir a la consolidación fiscal de las Administraciones públicas. Así, en los años 2011 y 2012 se produjo la supresión o no actualización de la revalorización inicial de las pensiones; a partir de 2014 y hasta 2017 se aplicó un índice de revalorización del 0,25 por 100 para el conjunto de pensiones, en base a la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad

203 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.

y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que establecía un nuevo método de revalorización en función de un índice basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema. Y desde 2018 se habría suspendido el artículo 58 de la Ley general de la Seguridad Social referente a la aplicación del índice de revalorización de las pensiones, aplicándose una revalorización referenciada al IPC.

Finalmente, el importe referente a los complementos para la garantía de mínimos, que supone el 5 por 100 de la nómina de pensiones, cayó un 1,9 por 100 en 2020, debido a la reducción en un 2,5 por 100 del número de pensiones mínimas, que se situaron en 2,3 millones, equivalente al 23,3 por 100 del total de pensiones contributivas en vigor.

Los complementos a mínimos se reconocen a las pensiones de carácter contributivo que no alcanzan el límite fijado anualmente²⁰⁴, a fin de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas. En este sentido, tienen una mayor relevancia en la nómina de las pensiones de orfandad, donde suponen el 15 por 100 del importe total y en las de viudedad y a favor de familiares, con un peso superior al 9 por 100. Además, mientras que en el Régimen General representan únicamente el 4,1 por 100 de la nómina, en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) alcanzan el 11,4 por 100, al tratarse de pensiones más bajas y con un menor número de años cotizados.

Pensiones contributivas en vigor y pensionistas en 2020

El sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura en 2020 a 8,9 millones de pensionistas, el 80 por 100 de los cuales superan los 65 años de edad y un 51,3 por 100 son hombres. Alrededor de un 10 por 100 son pluripensionistas del Sistema²⁰⁵, lo que explica que el número de pensiones sea mayor, concretamente 9,8 millones en 2020.

Tanto el número de pensiones como el de pensionistas apenas habrían aumentado, un 0,4 por 100, frente al incremento del 1,2 por 100 del año anterior, por efecto de la evolución de las altas y bajas de pensiones en el contexto de la pandemia, apuntado anteriormente.

El grueso de las pensiones en vigor se corresponde con jubilación (el 62,3 por 100) y viudedad (el 24,1 por 100), procediendo fundamentalmente del Régimen General de la Seguridad Social (el 72,6 por 100) y del de Autónomos (20,1 por 100) (cuadro III-16).

Mientras que las mujeres representan el 48,7 por 100 de los pensionistas, un 52 por 100 de las pensiones en vigor tiene como titular a una mujer, lo que significa que hay

*El número
de pensionistas
se mantiene
prácticamente constante*

204 Dicho límite se fijó en 2020 en 843,40 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, en 683,50 euros para unidades económicas unipersonales y en 648,70 euros mensuales para mayores con cónyuge no a cargo.

205 Titulares de más de una pensión dentro del sistema de Seguridad Social, con independencia de si son o no concurrentes con pensiones gestionadas por una entidad ajena al sistema.

CUADRO III-16. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2020
(En número de pensiones, euros y porcentaje)

Conceptos	Número de pensiones en vigor			Pensión media		
	Número	Estructura (%)	Var. anual (%)	Euros	Estructura (%)	Var. anual (%)
Clase de pensión						
Incapacidad permanente	952.704	9,7	-0,5	985,03	97,4	1,0
Jubilación	6.094.447	62,3	0,9	1.161,80	114,9	2,1
Viudedad	2.352.680	24,1	-0,4	725,36	71,7	1,9
Orfandad	339.502	3,5	-0,2	410,22	40,6	1,5
Favor familiar	43.011	0,4	1,0	589,85	58,3	2,4
Total	9.782.343	100,0	0,4	1.011,02	100,0	2,1
Régimen						
General	7.106.276	72,6	0,9	1.111,54	109,9	1,9
Autónomos	1.970.572	20,1	0,1	698,76	69,1	2,0
Trabajadores del Mar	123.674	1,3	-1,3	1.041,26	103,0	1,8
Minería del Carbón	63.229	0,6	-1,8	1.769,95	175,1	2,2
Accidentes de trabajo	204.200	2,1	-0,4	1.056,62	104,5	1,8
Enfermedades profesionales	34.975	0,4	-2,3	1.288,59	127,5	1,2
SOVI	279.419	2,9	-6,0	403,58	39,9	0,3
Total	9.782.343	100,0	0,4	1.011,02	100,0	2,1

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

un mayor porcentaje de mujeres que de hombres beneficiarias de más de una pensión del sistema. Esto se explica por la mayor incidencia de las pensiones de viudedad entre las mujeres, prestación que es compatible con jubilación e incapacidad permanente, con el límite de la pensión máxima. De hecho, el 92 por 100 de las pensiones de viudedad tienen como titular a una mujer, representando esta clase de pensión el 43 por 100 de las pensiones de titularidad femenina; el 47 por 100 son de jubilación y un 7 por 100 de incapacidad permanente. En el caso de los hombres, el 80 por 100 de las pensiones son de jubilación y el 13 por 100 de incapacidad permanente.

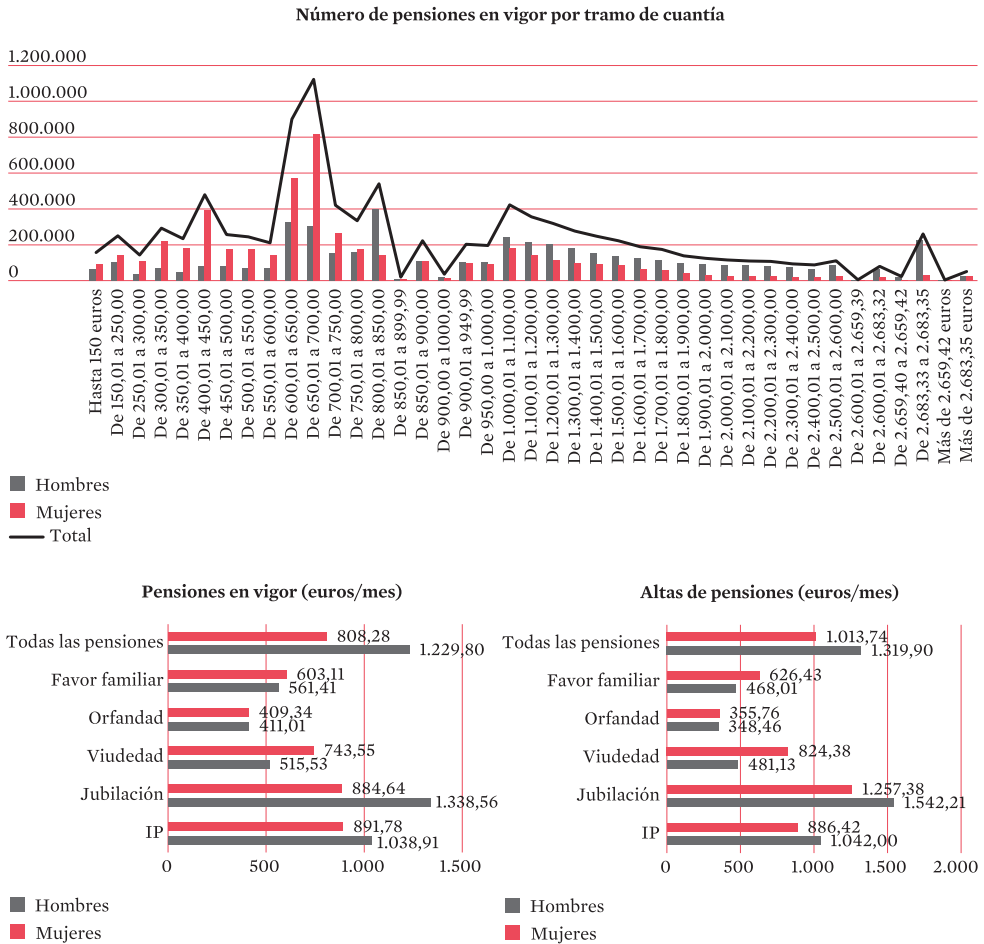
La pensión media del sistema superó por primera vez los 1.000 euros mensuales en 2020 (1.011,02 euros), tras registrar un incremento interanual del 2,1 por 100. Se

La pensión media del sistema supera por primera vez los 1.000 euros mensuales

trata, no obstante, de un avance inferior al de los dos años anteriores, debido a la menor revalorización. La única que supera esta cuantía es la pensión de jubilación, con 1.161,80 euros mensuales, mientras que por regímenes, todas se sitúan por encima de la media, salvo las procedentes del RETA y el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI)

(cuadro III-16). Por otra parte, algo más de la mitad de las pensiones del sistema es de una cuantía inferior a los 800 euros mensuales y una tercera parte no alcanza los

GRÁFICO III-53. PENSIONES POR CUANTÍA Y SEXO, 2020



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

650 euros, tratándose mayoritariamente de pensiones de titularidad femenina. Por encima de los 1.000 euros se sitúa un 36 por 100 de las pensiones (mayoritariamente de titularidad masculina), y un 11 por 100 supera los 2.000 euros, habiéndose fijado el tope máximo de pensión en 2020 en 2.683,34 euros mensuales (gráfico III-53).

Persisten diferencias significativas en las cuantías percibidas por hombres y mujeres, que responden principalmente a su diferente participación en el mercado laboral y a rasgos diferenciales en los empleos que ocupan²⁰⁶. Además de estar sobrerrepresentadas

Persiste la brecha de género en pensiones

206 En términos generales, las mujeres registran menores tasas de empleo y salarios que los hombres, entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de

en las pensiones del SOVI y en las no contributivas, aquellas mujeres que han conseguido completar una carrera de cotización y tienen derecho a pensión de jubilación, perciben en términos generales cuantías menores que los varones. Todo ello implica que haya un mayor porcentaje de mujeres que no alcanza la pensión mínima y perciba por tanto complementos a mínimos (el 29,4 por 100 de las pensiones de titularidad femenina, frente al 17 por 100 de las de titularidad masculina). Sin embargo, si en lugar de considerar las pensiones en vigor se analizan las nuevas altas, las diferencias son menores y se van reduciendo en el tiempo a medida que van entrando en el sistema generaciones de mujeres con una mayor participación en el mercado laboral y un nivel formativo más alto.

En cualquier caso, y a pesar de medidas como el reconocimiento como periodo cotizado de aquel en que se haya interrumpido la actividad laboral por el nacimiento de un hijo o por adopción o acogimiento permanente de un menor²⁰⁷, o el complemento de pensión por maternidad, la brecha de género sigue siendo muy elevada, del entorno del 30 por 100 (19,3 por 100 en las nuevas jubilaciones). De ahí la importancia del mantenimiento de medidas específicas dirigidas a reducirla, como el nuevo complemento aprobado por el Real Decreto-ley 3/2021, al que ya se ha hecho mención en el apartado anterior y que sustituye al complemento por maternidad, junto con todas las medidas orientadas a favorecer la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo²⁰⁸.

El envejecimiento de la población y la entrada a la jubilación aproximadamente a partir de 2025 de la generación del *baby boom*²⁰⁹ supone un importante reto para la

Se desaceleran las jubilaciones por efecto de la pandemia

sostenibilidad del sistema de pensiones que, en la actualidad, da cobertura a 6 millones de pensionistas de jubilación, con una pensión media que asciende a 1.161,8 euros mensuales. A lo largo de la última década estas pensiones han ido aumentando a una tasa media anual del 1,8 por 100,

si bien en 2020, como consecuencia de la pandemia, se desaceleraron hasta el 0,9 por 100, al producirse un aumento de las bajas del 16,1 por 100, frente a una disminución de las altas del 5,8 por 100. De hecho, el número de bajas de jubilación (310.589) su-

peró al de altas (285.870), lo que no sucedía desde el año 2004.

Aumentan las diferencias entre la pensión media de jubilación del Régimen General y la del RETA

El 61,1 por 100 de las pensiones de jubilación tiene como titular a un varón; la edad media se sitúa en los 75 años, y un 21,6 por 100 percibe complementos a mínimos.

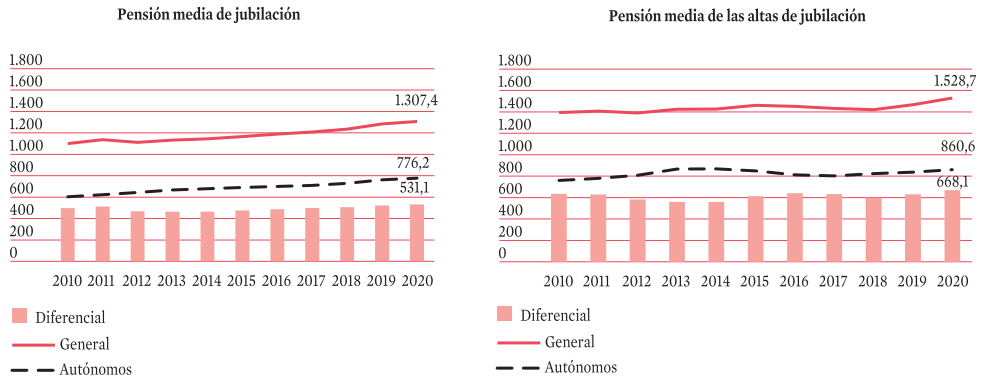
interrupciones asociadas a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, así como a la maternidad y el cuidado de los hijos.

207 Artículo 236 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

208 Sobre el contenido de las abordadas a lo largo de 2020 y primer trimestre de 2021, véase el capítulo II de esta Memoria.

209 La generación del *baby boom* es aquella nacida entre los años 1960 y 1975 y que, por tanto, accederá a la jubilación entre 2025 y 2042.

GRÁFICO III-54. PENSIÓN MEDIA DE JUBILACIÓN EN EL RÉGIMEN GENERAL Y EL RETA, 2010-2020 (Euros mensuales)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

El grueso procede del Régimen General (el 71,7 por 100 del total) y un 21,5 por 100 del Régimen Especial de Autónomos, con unas cuantías medias de 1.307,35 y 776,24 euros mensuales, respectivamente (gráfico III-54).

Esta brecha, del entorno del 40 por 100 (que se da también entre las altas de jubilación y que se habría ampliado en los dos últimos años) responde principalmente a dos factores. El primero, la menor base media de cotización en el RETA, donde el 85,5 por 100 de los trabajadores cotiza por la base mínima²¹⁰. El segundo, el menor número de años cotizados por los autónomos cuando alcanzan la edad de jubilación y, por tanto, su menor acceso a la cuantía máxima de jubilación, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora. El 47,5 por 100 de los jubilados procedentes del RETA tiene una carrera de cotización de 35 o más años, mientras que un 14 por 100 acredita entre 15 y 20 años cotizados²¹¹. En el caso de los jubilados del Régimen General, dichos porcentajes se sitúan en el 68 por 100 y 7 por 100, respectivamente. La situación mejora al analizar las altas de jubilación, con un 66 por 100 de autónomos con una vida laboral de 35 o más años, frente al 72,3 por 100 de los del Régimen General.

En este contexto, el recientemente renovado Pacto de Toledo, en su recomendación cuarta, relativa a la integración y convergencia de regímenes, señala la necesidad de seguir avanzando hacia la plena equiparación de los derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos con los del Régimen General, para lo cual deben promoverse, en el marco del diálogo social, las medidas necesarias para aproximar

210 Este porcentaje supera el 90 por 100 en los menores de 40 años, y en los autónomos que llevan menos de 5 años en alta. Sin embargo, a partir de los 55 años, el 27,1 por 100 cotiza por una base superior a la mínima. Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Personas físicas trabajadoras por cuenta propia afiliadas a la Seguridad Social*.

211 Datos a 31 de agosto de 2020.

las bases de cotización de los autónomos a sus ingresos reales. En este sentido, se está trabajando en un sistema en el que los trabajadores puedan elegir la base de cotización en función de las previsiones de rendimientos esperadas y modificarla a lo largo del año, lo que, en última instancia, se espera que contribuya a mejorar sus pensiones futuras.

Las modalidades de acceso a la jubilación

Aumenta ligeramente la edad de entrada a la jubilación

En 2020, la edad ordinaria de jubilación se situó entre los 65 años y los 65 años y diez meses, en función de la carrera de cotización, mientras que la edad real aumentó hasta los 64,6 años, habiéndose incrementado más de siete meses en la última década (gráfico III-55). Esta diferencia entre la

edad ordinaria y la real se explica por las diferentes modalidades de acceso a la jubilación.

Si bien es cierto que España se encuentra entre los países de la Unión Europea con la edad de jubilación real más alta, uno de los objetivos, de cara a la sostenibilidad del sistema es ir aproximando la edad de salida efectiva del mercado de trabajo a la edad ordinaria de jubilación legalmente establecida, tal y como señala en su recomendación duodécima el Pacto de Toledo.

En este sentido, la Ley 27/2011²¹² introdujo diferentes modificaciones en el acceso a la jubilación dirigidas a fomentar la permanencia de los trabajadores en activo, mediante el aumento de la edad legal de jubilación a los 67 años, además de reformar el acceso a la jubilación anticipada y parcial, y habilitar nuevas fórmulas de compatibilización de la pensión y el trabajo. Posteriormente, el Real Decreto-ley 5/2013²¹³ incluiría nuevas medidas en la regulación de la jubilación anticipada, la jubilación parcial y la compatibilidad entre vida activa y pensión, destacando en el caso de las anticipadas, el incremento gradual de la edad mínima de acceso y una mayor gradualidad en la aplicación de los coeficientes reductores en función de la carrera de cotización.

Según estimaciones del Banco de España²¹⁴, el impacto de la reforma de 2011 sobre el aumento de la edad efectiva de jubilación es todavía moderado, debido al notable porcentaje de altas que todavía acceden a la jubilación según la normativa previa²¹⁵, y por las disposiciones que permiten mantener en 65 años la edad legal de jubilación para las personas con carreras de cotización suficientemente amplias. El informe del Banco de España señala, además, que los trabajadores que acceden a alguna modalidad de ju-

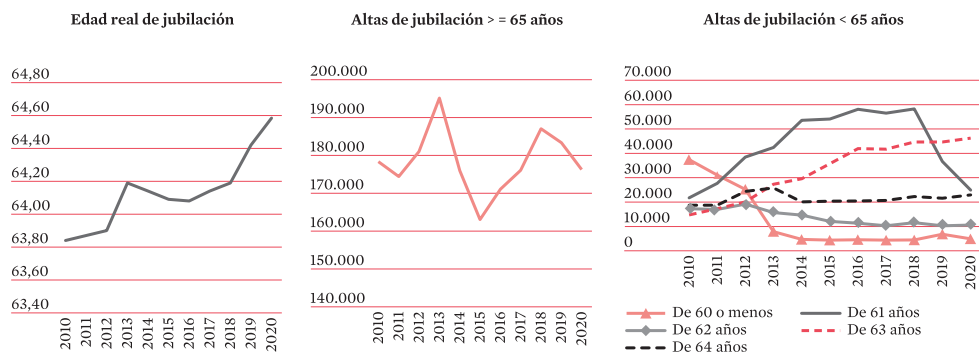
212 Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

213 Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

214 *Tendencias recientes en la edad de acceso a la jubilación*, Banco de España, Boletín económico 4/2020.

215 En 2020, el número de pensiones reconocidas según la legislación previa a la reforma de 2011 suponía todavía el 22,5 por 100 de las anticipadas, el 47 por 100 en las no voluntarias, y el 21,8 por 100 de las jubilaciones ordinarias.

GRÁFICO III-55. EDAD DE ACCESO A LA JUBILACIÓN Y ALTAS DE JUBILACIÓN POR EDAD, 2010-2020



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

bilación anticipada y los que se jubilan parcialmente, ostentan, en media, la edad de jubilación más temprana, aunque acreditando, en general, periodos de cotización y bases reguladoras relativamente altas.

La futura reforma del sistema de pensiones, en la que actualmente trabajan el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y los agentes sociales en el marco del diálogo social, pretende ahondar en la mencionada duodécima recomendación del Pacto de Toledo, reformando los incentivos a la jubilación demorada y revisando el sistema de jubilación anticipada, especialmente la voluntaria que, como se verá más adelante, ha aumentado significativamente su peso entre las altas de jubilación en los últimos años.

Las pensiones anticipadas cayeron en 2020, por segundo año consecutivo, reduciéndose su participación sobre las altas totales de jubilación (excluidas las del SOVI), hasta el 39,2 por 100 (cuadro III-17). El descenso, del 7,8 por 100, afectó a todas las modalidades de jubilación, salvo a las voluntarias, y habría venido explicado en gran medida por efecto de la pandemia, debido a las dificultades surgidas en la presentación de las solicitudes de las prestaciones, tanto por el cierre de los centros de atención de la Seguridad Social durante el primer estado de alarma, como por problemas puntuales de saturación de la Sede Electrónica y por falta de personal en los principales órganos gestores de la Seguridad Social; situación que, como se señaló anteriormente, habría afectado al conjunto de prestaciones del sistema.

Las mayores caídas las registraron las altas de jubilación anticipadas sin coeficiente corrector (-36,8 por 100) y las involuntarias con coeficiente reductor (-27,7 por 100). En el caso de estas últimas, la caída se explicaría en gran medida por el fuerte aumento registrado en 2019, del 72,1 por 100, tras habilitarse la posibilidad

Caen las jubilaciones anticipadas en 2020, salvo las voluntarias

de jubilarse anticipadamente de los policías municipales. En todo caso, cabe señalar que esta modalidad de jubilación anticipada, relacionadas con despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, no habría acusado en 2020 la crisis derivada del COVID-19, como sí ocurrió con la de 2008, gracias a las medidas de choque implementadas por las Administraciones públicas desde el inicio de la pandemia y, especialmente, por la activación de los ERTE.

Por su parte, las altas anticipadas voluntarias aumentaron un 15,4 por 100, posiblemente por estrategias individuales en el contexto de la situación de pandemia. Finalmente, las altas ordinarias disminuyeron un 4,2 por 100, y un 4,8 por 100 las demoradas.

La reforma de 2011 introdujo la voluntariedad para anticipar la edad de jubilación, modalidad que desde su entrada en vigor en 2013 habría ido ganando significación,

*Aumenta el peso
de las jubilaciones
voluntarias*

pasando de representar el 10 por 100 de las altas totales, al 19,3 por 100 en 2020 (gráfico III-56). Por el contrario, las jubilaciones anticipadas de carácter involuntario habrían reducido su peso en ese mismo periodo en más de 10 puntos porcentuales, hasta representar el 8,5 por 100

de las altas totales, gracias a la mejora de la situación económica y del empleo tras la crisis de 2008. Las anticipadas parciales se habrían mantenido en porcentajes muy similares durante el periodo considerado (el 6,3 por 100 de las altas en 2020), mientras que el peso de las especiales a los 64 años se habría doblado, aunque únicamente representan el 2,1 por 100 del total.

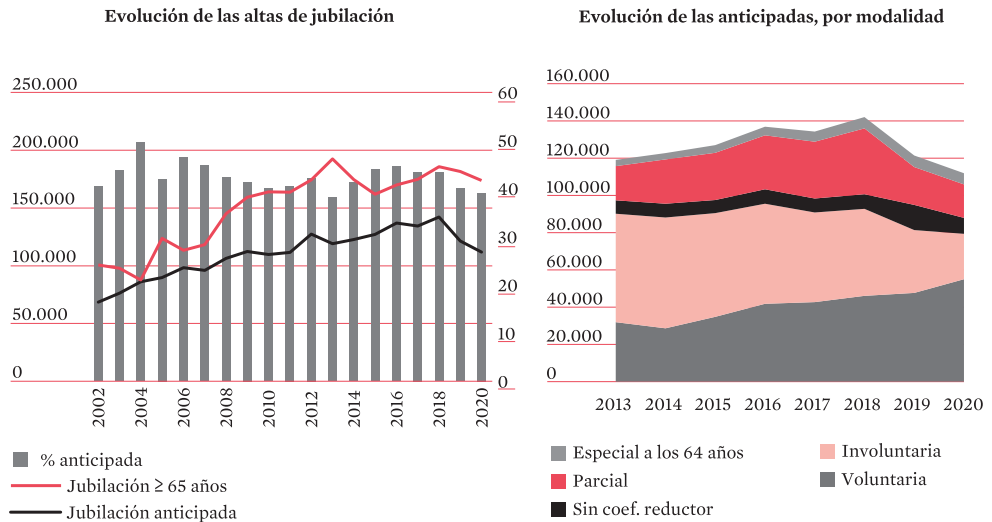
En lo que respecta a las jubilaciones no anticipadas, destacan las ordinarias, que suponen el 56 por 100 de las altas totales de jubilación. Las demoradas, por su parte,

CUADRO III-17. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, EN 2020

Modalidad	Núm. de altas	Altas de jubilación		Pensión media (€/mes)
		Distribucion (%)	Var. anual (%)	
Jubilación anticipada	111.949	39,2	-7,8	1.692,63
Con coeficiente reductor	79.409	27,8	-2,5	1.638,72
Voluntaria	55.009	19,3	15,4	1.670,61
No voluntaria	24.400	8,5	-27,7	1.566,82
Sin coeficiente reductor	8.552	3,0	-36,8	2.098,48
Parcial	17.995	6,3	-11,5	1.551,56
Especial a los 64 años	5.993	2,1	-3,3	2.251,38
Jubilación no anticipada	173.779	60,8	-4,3	1.223,38
Parcial	120	0,0	-1,6	892,63
Demorada	13.937	4,9	-4,8	1.363,51
Ordinaria	159.722	55,9	-4,2	1.211,41
Total	285.728	100,0	-5,7	1.407,24

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

GRÁFICO III-56. ALTAS DE JUBILACIÓN POR MODALIDAD DE ACCESO



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

mantienen una participación de alrededor del 5 por 100 de las altas anuales, procediendo aproximadamente la mitad del Régimen de Autónomos y refiriéndose en el 40 por 100 de los casos a mujeres. Esta mayor frecuencia de las altas demoradas entre autónomos y mujeres se explica por sus menores carreras de cotización, que en muchos casos les aboca a alargar su vida laboral más allá de la edad legal de jubilación, a fin de mejorar la cuantía de sus pensiones. En 2020, las altas de pensiones ordinarias cayeron un 4,2 por 100, y un 4,8 por 100 las demoradas.

Finalmente, las jubilaciones activas, que permiten compatibilizar el trabajo con el cobro de la pensión, ascendían en 2020 a un total de cerca de 62.000, con un porcentaje también elevado de autónomos. Cabe recordar que tras la entrada en vigor de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, los pensionistas de jubilación que trabajan por cuenta propia y tienen contratado al menos a un trabajador por cuenta ajena, han visto incrementada la cuantía de su pensión compatible con el trabajo hasta el 100 por 100²¹⁶. También la actividad de creación artística es compatible desde 2019 con el 100 por 100 del importe que corresponda percibir o, en su caso, viniera percibiendo el beneficiario por la pensión contributiva de jubilación²¹⁷.

216 Con carácter general, esta modalidad de jubilación permite que, siempre que se cumplan los requisitos legales, el trabajo pueda compatibilizarse con el cobro del 50 por 100 de la pensión.

217 Real Decreto 302/2019, de 26 de abril, por el que se regula la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística, en desarrollo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía.

Asimismo, en el marco del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se establecieron una serie de medidas en materia de recursos humanos dirigidas a garantizar la existencia de profesionales suficientes para atender a todas aquellas personas afectadas por el virus²¹⁸. Entre ellas, se preveía que los profesionales sanitarios jubilados pudieran incorporarse voluntariamente a los servicios de salud de las comunidades autónomas, compatibilizando el disfrute de la pensión de jubilación con la prestación de servicios en los centros sanitarios, principalmente en atención primaria.

En definitiva, la pandemia por COVID-19 supuso una caída de las altas de jubilación en 2020, tanto de las ordinarias y demoradas, como de las anticipadas, debido fundamentalmente a las dificultades surgidas a la hora de tramitar las prestaciones. De hecho, al contrario de lo que habría cabido esperar dada la fuerte contracción registrada por la economía española, las jubilaciones anticipadas involuntarias (que son las que se derivan de despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción), no aumentaron en 2020, como sí lo hicieron en la crisis de 2008, gracias a las medidas de choque implementadas por las Administraciones públicas y, muy especialmente, a la activación de los ERTE.

2.2.4. El nivel no contributivo de la Seguridad Social: la creación del IMV

Una de las principales novedades de 2020 en el ámbito de la protección social ha sido la extensión sin precedentes de la acción protectora de la Seguridad Social en su vertiente no contributiva mediante la aprobación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

El ingreso mínimo vital (IMV en adelante) se ha configurado como el derecho subjetivo a una prestación no contributiva de la Seguridad Social, de naturaleza económica, dirigida a garantizar un determinado nivel de renta a aquellos hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, singularmente a los que se encuentran en pobreza severa. Su integración con carácter estructural en el esquema de protección de la Seguridad Social ha supuesto una ampliación histórica de la acción protectora del sistema ante situaciones de carencia de recursos, que se ha reflejado en un aumento de potenciales personas beneficiarias de prestaciones económicas del nivel no contributivo, así como de la renta garantizada por las mismas, quedando su alcance real a la espera de la completa implantación del IMV. Según las estimaciones realizadas, las prestaciones de IMV casi duplicarán a las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. Además, puesto que el IMV se dirige a hogares, su alcance en número de personas beneficiarias será cinco veces superior, abarcando un espectro mucho más amplio de destinatarios.

²¹⁸ Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El IMV se puede considerar un avance en el proceso de modernización de la Seguridad Social, pues, a diferencia de las prestaciones que tradicionalmente han integrado su acción protectora de nivel no contributivo, el IMV es una prestación: claramente no contributiva (sin ningún tipo de relación con el historial contributivo previo), muy focalizada (dirigida a quienes se encuentran en riesgo de pobreza severa), orientada a la inclusión (contempla incentivos al empleo y a la inclusión social), familiar (destinada a unidades de convivencia teniendo en cuenta su tamaño y composición) y subsidiaria (cubre la diferencia entre los ingresos disponibles de cualquier naturaleza y la cuantía de la renta garantizada). A ello se añade su carácter complementario de determinadas prestaciones y ayudas sociales, que no se consideran ingresos computables.

El IMV, concebido para reforzar las debilidades del sistema de garantía de ingresos mínimos, tiene como objetivo principal la redistribución de la renta y la reducción de la pobreza severa, la cual presenta una alta incidencia entre la población infantil en España²¹⁹.

*Una nueva prestación
no contributiva contra
la pobreza severa*

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2019, el umbral de pobreza relativa severa para el hogar unipersonal se situó en 6.006 euros anuales en 2018. Bajo este umbral, equivalente al 40 por 100 de la mediana de ingresos por unidad de consumo, se encontraban más de 4,2 millones de personas (el 9,2 por 100 de la población), de las cuales más de un 30 por 100 se situaba bajo el umbral de pobreza extrema²²⁰. Este 10 por 100 más pobre en términos de renta por unidad de consumo, con unos ingresos anuales inferiores a 6.267 euros, superaba los 4,6 millones de personas. De ellas, más de 1 millón eran menores de 16 años. El resto lo formaba un elevado número de parados, pero también pensionistas de jubilación, viudedad e incapacidad, además de trabajadores por cuenta ajena y propia; en su mayoría se trataba de perceptores de pensiones no contributivas, trabajadores con bajos salarios y a tiempo parcial, personas beneficiarias del subsidio de desempleo y perceptores de rentas mínimas autonómicas y subsidios de muy bajo importe²²¹. Es en este grupo de población donde se encuentran los hogares a los que se dirige el IMV, que podrán recibirlo siempre que cumplan los requisitos de acceso exigidos (recuadro III-19).

Atendiendo al diseño del IMV se observan unos umbrales para la prueba de ingresos y unas cuantías de renta garantizada bastante acordes con el objetivo de redistribución y reducción de la pobreza severa. No obstante, sus valores se sitúan ligeramente por debajo de los umbrales de pobreza relativa severa que define la última edición de la Encuesta de Condiciones de Vida (gráfico III-57).

219 Véase el apartado 1.1 de este capítulo.

220 En otras palabras: más de 1,3 millones de personas (el 2,9 por 100 de la población) tenía rentas inferiores al 20 por 100 de la mediana de ingresos por unidad de consumo (inferiores a 3.003 euros anuales).

221 FUNCAS, *Impacto social de la pandemia en España. Una evaluación preliminar*, 2020, pág. 33.

RECUADRO III-19. REQUISITOS DE ACCESO AL IMV

Personas beneficiarias integradas en una unidad de convivencia	Personas beneficiarias/titulares individuales (no integradas en una unidad de convivencia)
---	---

Tener **residencia** legal y efectiva en España y haberla tenido de forma continuada e ininterrumpida durante al menos el año inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud (o durante los tres años anteriores en el caso de personas beneficiarias menores de 30 años no integradas en una unidad de convivencia). Plazo no aplicable a víctimas de violencia de género, víctimas de trata y explotación sexual, menores incorporados a la unidad de convivencia por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento familiar permanente.

Estar integrada en una **unidad de convivencia** formada al menos un año antes.

Haber vivido de forma **independiente** en España en los siguientes términos:

- Menores de 30 años: domicilio distinto al de los progenitores, tutores o acogedores durante al menos los tres años inmediatamente anteriores y, como mínimo, doce meses de cotización a la Seguridad Social durante dicho periodo.
- Mayores de 30 años: domicilio distinto al de los progenitores, tutores o acogedores durante al menos el año inmediatamente anterior.

Encontrarse en situación de **vulnerabilidad económica** en los siguientes términos:

- El promedio mensual de los **ingresos** anuales computables de la persona o la unidad de convivencia, correspondientes al **ejercicio anterior**, debe ser inferior, al menos en 10 euros, a la cuantía mensual de la renta garantizada que corresponda en función de la composición del hogar. No se computan a estos efectos: los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas; las prestaciones y ayudas públicas de carácter finalista (becas o ayudas para el estudio, ayudas por vivienda, ayudas de emergencia, y otras similares); las rentas exentas a las que se refieren los párrafos b), c), d), i), j), n), q), r), s), t) e y) del artículo 7 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre.
- El **patrimonio neto** de la persona beneficiaria individual debe ser inferior a tres veces la cuantía anual de la renta garantizada; en el caso de unidades de convivencia este límite se incrementa en función de una escala que tiene en cuenta la composición del hogar. No se tiene en cuenta a estos efectos el valor de la vivienda habitual.

Tipo de unidad de convivencia	Límite de ingresos			Límite de patrimonio		
	Escala	2020	2021	Escala	2020	2021
Un adulto	1	5.418,4	5.519,2	1	16.615,2	16.917,6
Un adulto y un menor	1,52	8.236,0	8.389,0	1,4	23.261,3	23.684,6
Un adulto y dos menores	1,82	9.861,5	10.044,9	1,8	29.907,4	30.451,7
Un adulto y tres o más menores	2,12	11.487,0	11.700,7	2,2	36.553,4	37.218,7
Dos adultos	1,3	7.043,9	7.175,0	1,4	23.261,3	23.684,6
Dos adultos y un menor	1,6	8.669,4	8.830,7	1,8	29.907,4	30.451,7
Dos adultos y dos menores	1,9	10.295,0	10.486,5	2,2	36.553,4	37.218,7
Dos adultos y tres o más menores	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8

RECUADRO III-19. REQUISITOS DE ACCESO AL IMV (continuación)

Tipo de unidad de convivencia	Límite de ingresos			Límite de patrimonio		
	Escala	2020	2021	Escala	2020	2021
Tres adultos	1,6	8.669,4	8.830,7	1,8	29.907,4	30.451,7
Tres adultos y un menor	1,9	10.295,0	10.486,5	2,2	36.553,4	37.218,7
Tres adultos y dos o más menores	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8
Cuatro adultos	1,9	10.295,0	10.486,5	2,2	36.553,4	37.218,7
Cuatro adultos y un menor	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8
Otros	2,2	11.920,5	12.142,2	2,6	43.199,5	43.985,8

Haber solicitado las **prestaciones públicas** que se determinen reglamentariamente a las que se pueda tener derecho. Quedan exceptuados a estos efectos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas.

Titulares integrados en una unidad de convivencia

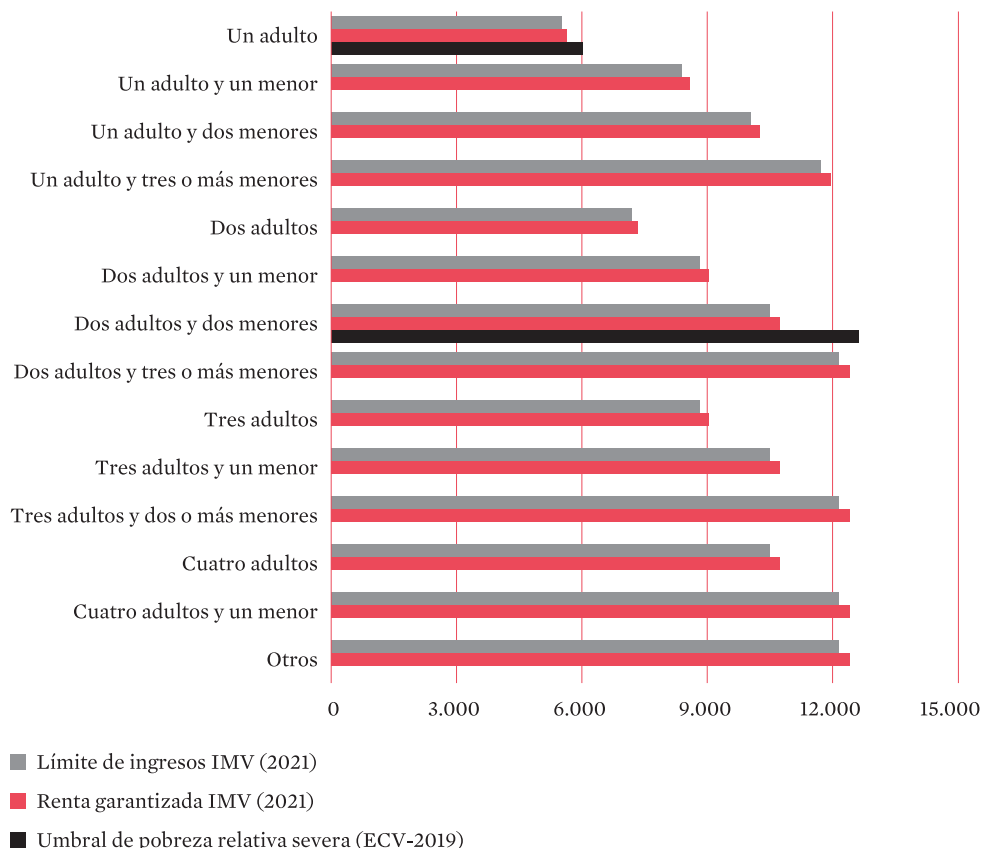
	No percibir pensión contributiva por jubilación o incapacidad permanente o pensión no contributiva por jubilación o invalidez.
Tener al menos 23 años (o 18 años en el caso de tener hijos o menores a cargo).	Tener al menos 23 años (o 18 años en el caso de víctimas de violencia de género o víctimas de trata y explotación sexual).

Fuentes: Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; y 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 (BOE, 31/03/2021).

La cuantía anual de la renta garantizada por el IMV para una persona beneficiaria individual se corresponde con el 100 por 100 del importe anual de las pensiones no contributivas. En el caso de unidades de convivencia, dicha cuantía se incrementa un 30 por 100 por cada miembro adicional (adulto o menor), añadiéndose un complemento del 22 por 100 si se trata de un hogar monoparental, hasta un máximo del 220 por 100. La renta garantizada por el IMV para un beneficiario individual se situó en 5.538,4 euros anuales en 2020, revalorizándose un 1,8 por 100 y alcanzando los 5.639,2 euros anuales en 2021. Como resultado de aplicar la escala de incrementos y la revalorización mencionadas, la cuantía anual de renta garantizada por el IMV para una unidad de convivencia formada por dos adultos y dos menores quedó fijada en 10.522,96 euros para 2020 y 10.714,48 euros para 2021. En consonancia con las cuantías establecidas y atendiendo a la regla de cálculo del límite de ingresos, el umbral de la prueba de rentas para una persona beneficiaria individual se situó en 5.418,4 euros anuales en

GRÁFICO III-57. IMV Y POBREZA SEVERA

[Límite de ingresos para el acceso al IMV en 2021⁽¹⁾, renta garantizada por el IMV en 2021 y umbral de pobreza relativa severa en ECV-2019 (euros anuales)⁽²⁾]



Notas: (1) Límite de ingresos para el acceso al IMV: el periodo de cómputo de los ingresos es el año anterior, es decir, 2020. (2) Umbral de pobreza severa: definido como el 40 por 100 de la mediana de ingresos de la población (ingresos referidos al año anterior al de la encuesta, es decir, 2018).

Fuentes: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, edición 2019; Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; y 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 (BOE, 31/03/2021).

2020 y 5.519,2 euros anuales en 2021, ascendiendo a 10.294,96 y 10.486,48 euros anuales, respectivamente, para los hogares formados por dos adultos y dos menores.

Estos umbrales de renta para el acceso al IMV se sitúan por debajo de los umbrales de pobreza relativa severa que define la Encuesta de Condiciones de Vida²²², lo cual sugiere un problema de cobertura del IMV respecto a su objetivo principal. Las cuantías

²²² El umbral de riesgo de pobreza severa (40 por 100 de la mediana de ingresos) para el hogar unipersonal fue de 5.914 euros anuales en la ECV de 2018 y de 6.006 euros anuales en la ECV de 2019 (datos sobre ingresos referidos al año natural anterior al de la encuesta), ascendiendo a 12.419 y 12.613 euros anuales, respectivamente, para los hogares formados por dos adultos y dos menores.

de la renta garantizada por el IMV también son inferiores a los mencionados umbrales de pobreza severa, lo cual suscita dudas sobre su adecuación para alcanzar unos resultados significativos en la reducción de la misma (gráfico III-57). Ambas cuestiones parece que tendrán implicaciones a la hora de evaluar el impacto del IMV. De hecho, las simulaciones realizadas a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2019 en un escenario de plena implantación muestran un impacto muy significativo del IMV en la reducción de la brecha de pobreza severa (reducción superior al 50 por 100), siendo mucho más limitado su efecto en la disminución de la tasa de pobreza severa.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que la información sobre ingresos que proporciona la Encuesta de Condiciones de Vida tiene dos años de retraso respecto al periodo de cómputo de la prueba de ingresos para el acceso al IMV y tres en relación al periodo de referencia de la cuantía de la renta garantizada, de manera que se habrán producido cambios en la distribución de la renta desde 2018, especialmente tras el impacto del COVID-19, que habrán afectado a la baja a los umbrales de pobreza relativa severa. Asimismo, a la hora de valorar el diseño del IMV en cuanto a su objetivo de reducción de la pobreza severa, es necesario considerar la configuración y alcance de otros dispositivos de garantía de ingresos mínimos preexistentes, como los subsidios por desempleo y la RAI o las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. En todo caso, no se puede obviar que ha existido una limitación presupuestaria que parece haber condicionado las decisiones adoptadas en el diseño del IMV²²³.

Otra cuestión por considerar en este orden de cosas es que el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ha manejado otras fuentes de información además de la ECV (como las bases de datos de la Seguridad Social y de la Agencia Tributaria), recurriendo a unas categorías de análisis que difieren sensiblemente de las consensuadas a nivel europeo para el análisis de la pobreza relativa de ingresos a partir de la ECV²²⁴, estimaciones²²⁵ conforme a las cuales el IMV llegará a 2,3 millones de personas, con un efecto redistributivo focalizado en las situaciones de pobreza relativa más extremas.

223 En su comparecencia del 18 de junio de 2020 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado, el ministro Escrivá reconocía que el diseño de IMV había estado condicionado por una restricción presupuestaria de 3.000 millones de euros.

224 Las principales categorías de análisis de la pobreza relativa de ingresos son: la pobreza moderada (la que afecta a la población situada bajo el umbral del 60 por 100 de la mediana de ingresos equivalentes en la distribución de la renta anual neta por unidad de consumo); la pobreza severa (umbral en el 40 por 100 de la mediana de ingresos) y la pobreza extrema (umbral en el 20 por 100 de la mediana de ingresos). En 2017 (ECV-2018) el umbral de pobreza moderada se situó en 9.009 euros anuales, el de pobreza severa en 5.914 euros anuales, y el de pobreza extrema en 3.003 euros anuales. La utilización de otras categorías de análisis suele hacerse en base a los umbrales intermedios: 30 por 100 de la mediana de ingresos (4.436 euros anuales en 2017) y 50 por 100 de la mediana de ingresos (7.393 euros anuales).

225 Divulgadas por el ministro Escrivá durante su comparecencia del 8 de junio de 2020 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso. Realizadas en base al diseño inicial del IMV y combinando dos fuentes de información: AEAT y ECV-2018 y según las cuales, un millón de personas saldrá de la «pobreza extrema» (renta por unidad de consumo inferior a 2.950 euros anuales),

*No solo una medida
de sustitución de rentas:
incentivos al empleo
y a la inclusión social*

El objetivo último de inclusión social de las personas beneficiarias también ha sido central en el diseño del IMV. La prestación económica, que cubre la diferencia entre la renta computable del hogar durante el año anterior y la cuantía anual de la renta garantizada correspondiente, es compatible con ingresos de cualquier naturaleza (in-

cluidos los laborales) siempre que se cumpla el requisito de vulnerabilidad económica y se reúnan las demás condiciones para el acceso (recuadro III-19).

Además de su compatibilidad con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, se contempla la aplicación de un sistema de incentivos al empleo. Si bien todavía no existe desarrollo reglamentario al respecto, la información disponible²²⁶ sugiere que una parte de los nuevos ingresos procedentes del empleo (por incorporación al mercado laboral o por subida salarial) no se considerarán ingresos computables.

Por otro lado, habiéndose establecido como obligación del beneficiario que no trabaja (salvo excepciones) su inscripción como demandante de empleo²²⁷, que implica la suscripción de un compromiso de actividad, la percepción de la prestación del IMV queda, en estos casos, indirectamente condicionada a la participación en itinerarios de inserción sociolaboral. En todo caso, quienes reciban el IMV estarán obligados a participar en las estrategias de inclusión que promueva el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de sus competencias (de no hacerlo incurrirían en una infracción grave). Supondrá un avance en este sentido la financiación, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de programas piloto para poner en marcha y evaluar el impacto de itinerarios de inclusión para perceptores del IMV²²⁸.

Como apoyo al sistema de incentivos al empleo y a la inclusión social que contendrá el IMV, se ha establecido que quienes lo perciban serán objetivo prioritario del Gobierno en el diseño de incentivos a la contratación, entre los que ya se contempla la creación de un sello de inclusión social para aquellas empresas que ofrezcan oportunidades de empleo y formación a los perceptores del IMV.

El diseño e implementación de estrategias de inclusión social de las personas beneficiarias del IMV requerirá de la cooperación y colaboración de otros departamentos

más de medio millón más dejará de estar en situación de «pobreza muy alta» (renta entre 2.950 y 4.359 euros anuales) y otras 125.000 saldrán de «pobreza alta y moderada» (renta entre 4.359 y 8.860 euros anuales). Las otras 575.000 personas receptoras del IMV, que no cambian de categoría, verán mejorada su renta un mínimo de un 10 por 100.

226 Información extraída de la «Guía de facilitación de acceso a las medidas» del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

227 En el diseño inicial era un requisito de acceso. Con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, pasó a ser una obligación del beneficiario, a cumplir y acreditar en los seis meses siguientes al reconocimiento de la prestación (RD-ley 20/2020, art. 33).

228 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado el 13 de abril de 2021, pág. 62.

ministeriales, las comunidades autónomas, las entidades locales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como las entidades del tercer sector de acción social. La cooperación con las comunidades autónomas y las entidades locales se plantea como fundamental para el despliegue de unos itinerarios de inclusión flexibles y adaptados a cada situación, pues en el ejercicio de sus competencias pueden acceder de manera más directa a las realidades concretas de los perceptores a través de los servicios sociales.

A este respecto los datos y la experiencia sugieren que, para abordar las estrategias de inclusión social centradas en la persona desde una perspectiva orientada a la eficacia y a la activación en sentido amplio, además de desarrollar los estímulos al empleo, habría que promover una mayor integración de los servicios sociales y los servicios de empleo a la hora de abordar y concretar las fórmulas de cooperación entre administraciones. Según la última Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales de la Fundación FOESSA, en 2018 había en torno a 1 millón de personas desempleadas que estaban inscritas en los servicios de empleo y cuyas familias eran atendidas por los servicios sociales; en concreto había unas 640.000 personas en situación de exclusión social severa o pobreza monetaria severa que eran usuarias al mismo tiempo de los servicios sociales y los de empleo. Estos usuarios compartidos presentaban una mayor acumulación de dificultades en comparación con el resto de usuarios, lo que refuerza la postura de que una intervención más eficaz con este colectivo pasaría por el establecimiento de procesos de trabajo conjunto²²⁹. La experiencia en la gestión de las rentas mínimas de algunas comunidades autónomas también ha llevado a conclusiones similares²³⁰. Aprovechando la oportunidad que brinda la implementación del IMV, se podría ir avanzando hacia una mayor integración de los servicios sociales y los servicios de empleo mediante el desarrollo de programas de trabajo conjunto con usuarios compartidos, la integración de los sistemas de información, el uso de herramientas compartidas y el desarrollo de protocolos de derivación en ambos sentidos (entre otros avances posibles).

Tal y como se reconoce en el Preámbulo del Real Decreto-ley 20/2020, el establecimiento del IMV requerirá una progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales con objetivos coincidentes para evitar duplicidades y lograr una mayor efectividad de las políticas. Este proceso de reajuste/reorganización de las prestaciones no contributivas se ha iniciado con la eliminación de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo menor

*Régimen transitorio,
integración y asimilación
de algunas prestaciones
familiares en el IMV*

229 Laparra Navarro, M. y Martínez Sordoni, L., «La integración de servicios sociales y de empleo en el debate entre protección y activación», *Papers. Revista de Sociología*, (106) 2021.

230 Los resultados de un proyecto de pilotaje para la integración de servicios en Navarra revelaron que un porcentaje elevado de personas perceptoras de la renta garantizada autonómica requería itinerarios mixtos con servicios integrados. (Laparra Navarro, M. y Martínez Sordoni, L., *op. cit.*

de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, por entenderse integrada en el IMV, no pudiendo presentarse nuevas solicitudes por dichos causantes desde el 1 de junio de 2020 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020).

Para integrar esta prestación familiar en extinción en el IMV se estableció un régimen transitorio y se actuó de oficio para reconocer provisionalmente la prestación transitoria del IMV a quienes reunían los requisitos para ser perceptores de la misma²³¹ (y siempre que el importe de la prestación transitoria correspondiente fuese igual o superior al importe de la asignación económica que venían percibiendo). La conversión realizada de oficio afectó a 74.119 hogares (251.346 personas, menores de edad el 54 por 100 de ellas), que vieron abonada su primera nómina de la prestación transitoria del IMV a finales de junio de 2020²³². Por su parte, quienes recibían la prestación familiar en extinción y no cumplían con los requisitos de acceso a la prestación transitoria del IMV (así como aquellos que, cumpliéndolos, o no fueron notificados para la reconversión de oficio²³³ o ejercieron el derecho de opción) continuaron percibiendo la asignación económica que tenían reconocida, de la que serán perceptores mientras no concurra alguna de las causas previstas para la extinción del derecho²³⁴.

El INSS ha podido reconocer de oficio la prestación transitoria del IMV hasta el 31 de diciembre de 2020 y, por tanto, con efectos económicos a 1 de junio de 2020, quedando vigente el régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2021 en los siguientes términos. Quienes reciban la prestación transitoria y dejen de mantener las condiciones de acceso a la misma verán reanudado el percibo de la asignación económica por hijo a cargo siempre que continúen cumpliendo sus requisitos de acceso. Aquellos que sí mantengan las condiciones para optar a la prestación transitoria tendrán que acreditar el cumplimiento de los requisitos de acceso al IMV (recuadro III-19) antes del 31 de diciembre de 2021 para que dicha prestación transitoria pueda devenir, a partir del 1 de enero de 2022, en la prestación del IMV. Por su parte, las personas beneficiarias de la prestación familiar en extinción que no fueran notificados para la reconversión de oficio, pero cumplieran las condiciones previstas, seguirán teniendo la opción de solicitar la prestación transitoria del IMV (no obstante, habiendo finalizado el periodo de retroactividad de los efectos económicos el 31 de diciembre de 2020, esta se reconocerá con efectos a día 1 del mes siguiente al de la presentación de la solicitud).

231 Requisitos a los que se refieren los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria primera (Real Decreto-ley 20/2020).

232 Datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones el 26 de junio de 2020.

233 En los casos en los que el INSS no disponía de información suficiente del hogar para reconvertir de oficio la prestación familiar, quedó en manos de quienes la recibían proceder a la solicitud de la prestación transitoria del IMV (régimen transitorio vigente hasta el 31 de diciembre de 2021).

234 Téngase en cuenta que los umbrales de la prueba de rentas del IMV son menos restrictivos que los establecidos para acceder a la asignación mejorada por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100 (casos de pobreza del hogar familiar), pero son más restrictivos que los umbrales de renta para acceder a esta prestación familiar por la vía ordinaria (tanto en la modalidad de familia numerosa como en la de familia no numerosa).

En consonancia con el proceso de extinción y asimilación anteriormente descrito, a 31 de diciembre de 2020 el volumen de quienes percibían la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, junto con quienes recibían la asignación por hijo a cargo menor de 18 años con discapacidad mayor o igual a 33 por 100, registró una reducción anual del 23,2 por 100, con 194.863 titulares menos que en la misma fecha del año anterior. A falta de datos más desagregados sobre titulares, la información sobre causantes confirma que esta reducción responde a la evolución de la prestación familiar en extinción: a 31 de diciembre de 2020 el número de causantes menores de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100 había aumentado un 27,3 por 100 respecto al año anterior, mientras que el volumen de causantes menores de edad con discapacidad del 33 por 100 o superior se mantenía relativamente estable con una reducción anual del 1,6 por 100²³⁵. La cuantía de la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, que se había revalorizado un 17,2 por 100 en abril de 2019 tras más de una década congelada²³⁶, se ha quedado estancada en 341 euros anuales para 2021, manteniéndose en 588 euros anuales la asignación mejorada para los casos de pobreza del hogar familiar.

Otro de los colectivos a los que el INSS ha podido reconocer de oficio la prestación transitoria del IMV hasta el 31 de diciembre de 2020 han sido las personas beneficiarias de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (RMI en adelante). Las RMI son prestaciones compatibles con la percepción del IMV. De hecho, la única incompatibilidad que se ha establecido en la regulación del IMV se refiere a la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con ella en grado inferior al 33 por 100. Además de compatibles, las RMI tienen la condición de complementarias: no se exige su solicitud previa y no se consideran ingresos computables en la prueba de rentas. En este escenario parece razonable que se haya tratado de facilitar el acceso a los perceptores de rentas mínimas autonómicas a través del reconocimiento de la prestación transitoria del IMV. El procedimiento establecido para ello ha requerido la colaboración de las comunidades autónomas, encargadas de comunicar, previa conformidad de las personas destinatarias y a través de los protocolos telemáticos de intercambio de información habilitados por el INSS, los datos necesarios para la identificación de potenciales beneficiarias así como un certificado acreditativo del cumplimiento de los requisitos de acceso al IMV (a excepción de la vulnerabilidad económica, comprobada directamente por INSS)²³⁷; tendrán que remitir

235 ESTADISS: Estadísticas de pensiones (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

236 A partir del 1 de abril de 2019 (con la aprobación del 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), la cuantía de la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100 se incrementó de 291 a 341 euros anuales (588 euros anuales en el caso de las familias más desfavorecidas) tras más de una década sin revalorizarse.

237 En este caso el acceso a la prestación transitoria se rige por los requisitos generales de acceso al IMV.

al INSS toda la documentación que prueba el cumplimiento de dichos requisitos en el plazo máximo de seis meses a contar desde el 1 de enero de 2021, asumiendo la responsabilidad económica si se detectan concesiones indebidas.

Todavía no se han divulgado datos que permitan cuantificar el volumen de situaciones de percepción simultánea del IMV y de las RMI (o al menos identificar a quienes han accedido al IMV por la vía de la prestación transitoria). En todo caso, resuelta la complementariedad formal entre el IMV y las RMI, la preocupación se centra en cómo se articulará en la práctica dicha complementariedad²³⁸. Supondrá una aportación importante en este sentido la opinión que emitirá la AIReF en 2021 sobre la implementación del IMV y su complementariedad con otras rentas autonómicas²³⁹.

La creación del IMV amplía el alcance y suficiencia del sistema de garantía de ingresos mínimos, si bien introduce mayor complejidad al mismo. Así, a la dispersión

*La necesaria
reordenación del
conjunto de ayudas*

de prestaciones que caracteriza al nivel asistencial de la protección por desempleo (fundamentalmente), junto a la heterogeneidad territorial que deriva de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, se suma el IMV, con sus singularidades. Por ello, además de articular

el IMV con las rentas mínimas autonómicas en términos de complementariedad es preciso su encaje con otras prestaciones del sistema de garantía de ingresos mínimos, cuyos requisitos y características difieren en numerosos aspectos. Así, con respecto a las PNC, sin ánimo de exhaustividad, las diferencias se observan en aspectos que van desde la periodicidad de la nómina (12 pagas el IMV; 14 las PNC) a los ingresos computables y los límites de renta establecidos para el acceso, pasando por el ámbito subjetivo (hogares, en el caso del IMV, o personas individuales teniendo en cuenta la composición del hogar, en el caso de las PNC), a la existencia de un complemento por residencia en vivienda alquilada (existente en las PNC; previsto su desarrollo en el IMV). Y en el caso del nivel asistencial del desempleo, las divergencias se aprecian en aspectos como la duración, el periodo de cómputo de los ingresos para la prueba de rentas; diferencias tanto en los ingresos computables como en los límites de renta establecidos para el acceso (más elevados, y referenciados al IPREM, en el subsidio por desempleo) o la cuantía de la renta garantizada [inferior en el subsidio por desempleo (referenciada al SMI) que la del IMV correspondiente al hogar unipersonal].

Dado el contexto, sería importante analizar en su conjunto y articular también, en un sistema mínimamente coherente, los demás dispositivos de garantía de ingresos mínimos, en especial los subsidios por desempleo y otras prestaciones del nivel no contributivo del sistema de protección por desempleo²⁴⁰.

238 Véase el apartado 2.6.1 de este capítulo, donde se trata en mayor detalle la complementariedad entre RMI e IMV.

239 AIReF, Plan de Actuaciones para 2021.

240 Véase el apartado 2.3 de este capítulo.

El IMV superó el medio millón de personas beneficiarias en la nómina de marzo de 2021²⁴¹. De ellas (menores de edad el 43,4 por 100), más de 200.000 son titulares que perciben la prestación en nombre propio o del resto de la unidad de convivencia (gráfico III-58). Había menores en el 69,5 por 100 de las unidades de convivencia y el 32 por 100 de ellas se corresponde con un hogar monoparental. Las personas titulares más numerosas son las que tienen entre 36 y 45 años (36,3 por 100), siendo también considerable el volumen de los grupos de edad colindantes: de 46 a 55 años (28,3 por 100) y de 24 a 35 años (21 por 100). La edad media de las personas titulares es de 43,5 años, mientras que la de las beneficiarias se sitúa en 27,5 años (18,5 años si se excluye del cómputo a los titulares). Las mujeres constituyen la gran mayoría de las personas titulares (más del 70 por 100) y de las beneficiarias (55,9 por 100).

*Avance lento y,
de momento, menor
de lo esperado*

El alcance del IMV tras nueve meses en funcionamiento ha sido mucho menor del esperado, pues la estimación del Gobierno es que llegue a 850.000 hogares en los que viven 2,3 millones de personas²⁴². Se espera que más del 30 por 100 de las personas beneficiarias sean menores y que el peso de los hogares formados al menos por un menor supere el 50 por 100. También se estima una especial incidencia entre los hogares monoparentales, con un peso superior al 15 por 100 en el conjunto de unidades de convivencia beneficiarias (el 90 por 100 de estos hogares monoparentales estarían encabezados por una mujer). En definitiva, se espera un volumen cuatro veces mayor que el alcanzado en la nómina de marzo y un cambio en sus características sociodemográficas²⁴³ así como en su distribución territorial (gráfico III-103). Cabe añadir al respecto que en la nómina de marzo el importe medio de las prestaciones reconocidas se situó en 460 euros mensuales, frente a los 313 euros mensuales estimados por el Gobierno en un escenario de plena implantación, lo que significa que quienes han podido acceder al IMV hasta la fecha tienen, de media, una renta disponible inferior a la estimada para el conjunto de personas potencialmente beneficiarias.

En marzo de 2021 el IMV apenas había alcanzado el 25 por 100 de la cobertura esperada. En consecuencia, esta nueva prestación habrá tenido un impacto momentáneamente mucho más limitado que el inicialmente previsto en la distribución de la

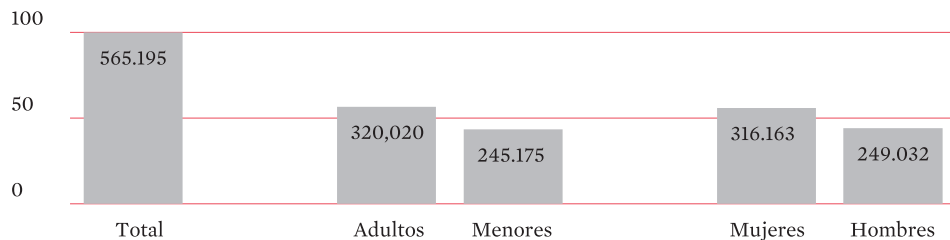
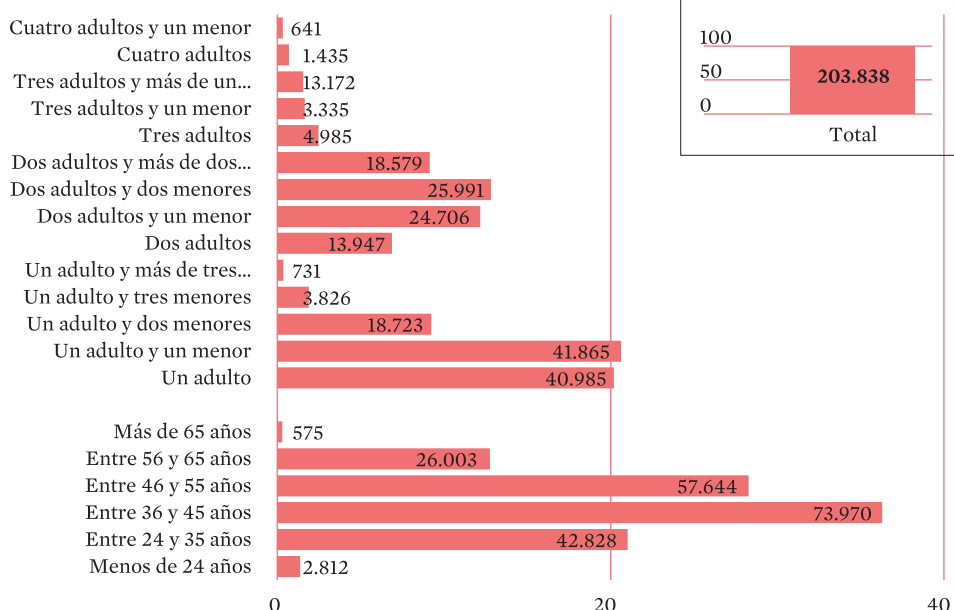
241 En la nómina de marzo de 2021 se incluyen por primera vez las personas beneficiarias de la Comunidad Foral de Navarra, que han sido reconocidos sin necesidad de presentar solicitud a través de la pasarela de reconocimiento en bloque que el INSS ha puesto a disposición de las comunidades autónomas. Esta opción de reconocimiento en bloque fue introducida por el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre. Desde su puesta en funcionamiento también ha sido utilizada por Aragón (lo hizo en diciembre de 2020). Para más información sobre el IMV a nivel autonómico, véase apartado 2.6.1 de este capítulo (concretamente las páginas dedicadas a las RMI de las comunidades autónomas).

242 Datos divulgados por el ministro Escrivá durante su comparecencia del 8 de junio de 2020 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso.

243 Téngase en cuenta que se ha priorizado el acceso de determinados colectivos, como los perceptores de la asignación por hijo a cargo menor de 18 años sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100, que están condicionando el perfil sociodemográfico de los actuales beneficiarios del IMV.

GRÁFICO III-58. ALCANCE DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

[Personas beneficiarias y titulares en la nómina de marzo de 2021 (número y porcentaje)]

Personas beneficiarias**Titulares**

Nota: personas titulares contabilizadas como beneficiarias.

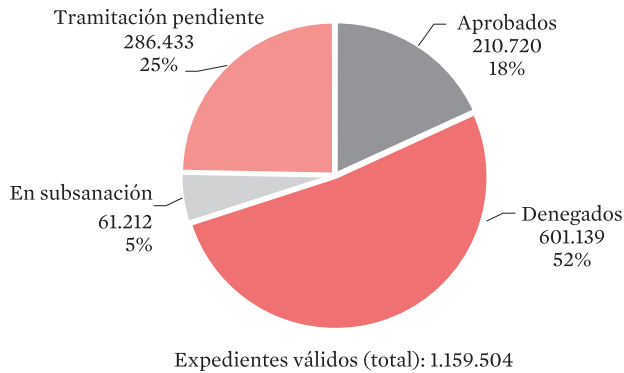
Fuente: datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, mediante nota de prensa, tras la comparecencia del ministro Escrivá el 18 de marzo de 2021 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado.

renta (y de la riqueza) y, desde luego, en la contención de las situaciones de emergencia y carencia de rentas como consecuencia sobrevenida de los efectos económicos y en el empleo de la pandemia por COVID-19. Tal y como se ha señalado anteriormente²⁴⁴, la creación del IMV estaba prevista con anterioridad a la irrupción del COVID-19. No obstante, se aceleró su puesta en marcha para hacer frente, junto a otras medidas excepcionales, a las derivadas socioeconómicas de la pandemia por COVID-19. Por ello, aunque se trata de medida de carácter estructural, su regulación contempla un

244 Véase el apartado 2.2.1 de este capítulo.

GRÁFICO III-59. GESTIÓN DE SOLICITUDES DEL INGRESO MÍNIMO VITAL

[Situación de los expedientes a cierre de la nómina de marzo de 2021 (número y porcentaje)]



Fuente: datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, mediante nota de prensa, tras la comparecencia del ministro Escrivá el 18 de marzo de 2021 en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Senado.

régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas, vigente hasta el 31 de diciembre de 2021²⁴⁵.

Entre el 15 de junio de 2020 y la fecha de cierre de la nómina de marzo de 2021 (un periodo de nueve meses) el INSS recibió 1,15 millones de solicitudes válidas de prestaciones de IMV, logrando tramitar el 75 por 100 de ellas (gráfico III-59). De las solicitudes tramitadas (más de 800.000), el 24 por 100 se resolvió con la concesión de la prestación, denegándose el 69 por 100 y quedando pendiente de subsanación el 7 por 100 restante. Las denegaciones (más de 600.000) han estado motivadas mayoritariamente por el incumplimiento del requisito de vulnerabilidad económica, siendo considerable el porcentaje que se ha debido a la falta de acreditación de la unidad de convivencia (el 10 por 100).

Desde la puesta en marcha del IMV el Gobierno ha tratado de abordar algunos problemas de diseño y de implantación introduciendo modificaciones en la regulación de la prestación (recuadro III-20). Precisamente la última reforma, operada en febrero, se ha centrado en facilitar el acceso a quienes muestran dificultades para acreditar la unidad de convivencia en los términos previstos.

A pesar del esfuerzo y de las medidas adoptadas para ampliar la capacidad de cobertura del IMV, las prestaciones reconocidas en los nueve primeros meses de su funcionamiento (poco más de 200.000) no llegan al 20 por 100 de las solicitudes válidas registradas en dicho periodo (gráfico III-59) y, desde luego, están muy por debajo de las 850.000 prestaciones estimadas por el Gobierno.

²⁴⁵ Regulado en la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo (vigencia ampliada por el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre).

RECUADRO III-20. CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DEL IMV (JUNIO 2020-MARZO 2021)**Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo**

Se proporciona al INSS la cobertura legal necesaria para comunicar las resoluciones de las prestaciones de IMV a las comunidades autónomas y entidades locales, sin necesidad del consentimiento previo del titular de los datos personales y a través de los protocolos de intercambio de información establecidos al efecto, facilitando a dichas administraciones información para el reconocimiento y control de otras prestaciones que son de su competencia. Se extiende la posibilidad de comunicar las resoluciones de las prestaciones de IMV, en dichos términos, a todas las administraciones, instituciones y organismos públicos que, en el marco de la colaboración y cooperación con el INSS, deban realizar actividades de gestión y control del IMV.

Se habilita el intercambio de información entre el INSS y las Haciendas Forales, en idénticos términos que los previstos con la AEAT, de cara a la comprobación del requisito de vulnerabilidad económica para el reconocimiento de la prestación transitoria del IMV.

Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia

Se habilita la base de coordinación padronal del INE para contrastar y confirmar los datos de empadronamiento aportados por la persona solicitante de la prestación, de manera que esta no tenga que realizar el paso previo de solicitar el certificado de empadronamiento.

Se aumentan las competencias del INSS para llevar a cabo el reconocimiento de oficio de la prestación transitoria del IMV durante 2020, introduciéndose cambios procedimentales para facilitar la gestión del IMV a quienes perciben las RMI de las comunidades autónomas y de otras prestaciones estatales.

Se establece el trámite de inadmisión previa vinculado exclusivamente al requisito de vulnerabilidad económica.

Se extiende el periodo de retroactividad de los efectos económicos del 15/09/2020 al 31/12/2020.

Se amplía a 6 meses el plazo el plazo máximo para resolver las solicitudes y notificar dicha resolución.

Se elimina el requisito previo de estar inscrito como demandante de empleo para las personas que no trabajan, que pasa a ser una obligación *a posteriori* de la persona beneficiaria, a cumplir y acreditar en los 6 meses siguientes al reconocimiento de la prestación, salvo en las excepciones previstas.

Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo

Se extiende 1 año más, hasta el 31/12/2021, el régimen excepcional aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas.

Se extiende la posibilidad de ser beneficiario individual a personas de más de 65 años que no sean beneficiarias de pensión de jubilación.

Se amplía el concepto de unidad de convivencia para facilitar el acceso a: las personas que, sin tener vínculos de parentesco o análogos, comparten vivienda con una unidad de convivencia formada por personas que sí tienen vínculos; las personas que, en virtud de un contrato, hacen uso individualizado de una habitación en un establecimiento hotelero o similar; las unidades de convivencia integradas al menos por un menor o una persona con discapacidad que acrediten el uso exclusivo de una determinada zona del domicilio.

RECUADRO III-20. CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DEL IMV (JUNIO 2020-MARZO 2021)
(continuación)

Se amplía el concepto de unidad de convivencia monoparental: los menores a cargo pueden ser descendientes de hasta segundo grado.

Se incorporan, a efectos de la percepción del complemento de monoparentalidad, nuevos supuestos: la unidad formada por dos adultos con menores a cargo cuando uno de ellos tenga reconocido un grado III de dependencia, la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez; la unidad formada exclusivamente por una mujer víctima de violencia de género. Se aclara el régimen de incompatibilidad del IMV con la asignación por hijo o menor acogido a cargo, menor de 18 años, sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33 por 100. Se limita a los menores de 30 años el requisito de 3 años de vida independiente y 1 año de cotización a la Seguridad Social, estableciéndose el requisito de un año de vida independiente para los mayores de 30 años.

Se endurecen los requisitos exigidos a las parejas de hecho: para que tengan la consideración de unidad de convivencia deben de haberse constituido con al menos 2 años de antelación y haber convivido como mínimo los 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud.

Resolución de 16 de diciembre de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020

Se amplía hasta el 30/06/2021 el régimen transitorio de aplicación del control financiero permanente, como única modalidad de control, para el reconocimiento del derecho y de la obligación de los expedientes de la prestación del IMV.

Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria

Se introduce un nuevo apartado en el artículo sobre mecanismos de colaboración con otras administraciones, estableciéndose la posibilidad de que las comunidades autónomas hagan uso de la pasarela de reconocimiento en bloque puesta a su disposición por el INSS.

Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico

Se suprime el límite de 2 titulares por vivienda para facilitar el acceso a las personas sin hogar o en infravivienda, a las personas que son temporalmente usuarias de servicios residenciales públicos o privados, y a las personas en situación de vulnerabilidad que se agrupan en una misma vivienda con el fin exclusivo de compartir gastos.

Se introduce el concepto de unidad de convivencia independiente temporal para facilitar el acceso a las mujeres con condición de víctima de violencia de género, a las personas en trámite de separación o divorcio, a las afectadas por desahucio y a aquellas afectadas por inhabilitabilidad.

Se posibilita la participación de los servicios sociales y, transitoriamente, las entidades del tercer sector de acción social para certificar la existencia de situaciones particulares en la acreditación del requisito de convivencia (como el denominado empadronamiento ficticio de las personas sin hogar o el carácter no permanente de los servicios residenciales).

Fuente: BOE (31/03/2021).

Retos y oportunidades

Todavía quedan retos importantes que abordar que incluso van más allá del desarrollo reglamentario al que se remite la norma en sucesivas ocasiones (se pueden contar hasta 23 desarrollos pendientes). En términos generales, y sin ánimo de exhaustividad, se identifican los siguientes retos de diseño, de implementación y de evaluación.

Los retos de diseño se refieren fundamentalmente a dos aspectos de la prestación, su accesibilidad y su adecuación. En cuanto al primero, destaca la exclusión de determinados colectivos que, encontrándose en situación de pobreza severa, no reúnen las condiciones de elegibilidad exigidas. El requisito de residencia legal deja al margen a la población inmigrante en situación administrativa irregular²⁴⁶; el criterio de la edad excluye a los menores de 23 años que viven solos (salvo a aquellos entre 18 y 23 años que tienen hijos o menores a cargo); y la acreditación de la unidad de convivencia sigue siendo problemática para algunos colectivos (como las personas sin hogar) y muy exigente para otros (como las parejas de hecho o las personas que viven solas). En cuanto al segundo aspecto, el de la adecuación de la prestación, destaca la necesidad de poner en marcha un complemento de ayuda por vivienda. La regulación actual del IMV contempla, a expensas del desarrollo reglamentario correspondiente, la posibilidad de incrementar la cuantía de la renta garantizada cuando se acrediten gastos de alquiler de la vivienda habitual superiores al 10 por 100 de dicha cuantía. No obstante, no parece complemento suficiente para cubrir las necesidades básicas (vivienda incluida) de los perceptores, especialmente de aquellos que viven solos (cuya renta garantizada se sitúa, para 2021, en 470 mensuales). Asimismo, habría que abordar los problemas de adecuación que derivan de establecer un periodo de cómputo de los ingresos (año anterior) que no es el óptimo para valorar la necesidad y derecho de acceso a la prestación, alejándose de la doctrina del Tribunal Supremo establecida en el caso de otras prestaciones asistenciales del sistema de la Seguridad Social²⁴⁷. El establecimiento de un régimen excepcional, y transitorio, aplicable a las solicitudes cursadas por situación de carencia de rentas, con un periodo de cómputo más ajustado (año en curso)²⁴⁸, viene a reconocer la limitación señalada. Los demás retos relacionados con el diseño de la prestación se centran en su articulación con otras prestaciones y en el desarrollo de los incentivos al empleo y a la inclusión social, tal y como se ha señalado en páginas anteriores.

246 Este colectivo no puede acceder a las prestaciones de la Seguridad Social, pero sí a otras prestaciones sociales (artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). No obstante, habría que plantearse cuál es la cobertura que les ofrece actualmente el sistema de garantía de ingresos mínimos.

247 STS de 4 de noviembre de 2014, Rec. núm. 2963/2013.

248 En todo caso, en el año siguiente se efectúa la regularización de las cuantías abonadas en función del promedio mensual de ingresos anuales computables correspondientes al ejercicio en el que se reconoció la prestación.

Entre los retos de implementación destaca la necesidad de agilizar la tramitación de las solicitudes, pues, a pesar de los esfuerzos y de las innovaciones de tipo administrativo, el ritmo de concesiones sigue siendo insuficiente. Asimismo, es importante que la oportunidad de solicitar la prestación llegue a todas las situaciones potencialmente beneficiarias. En este sentido se observan problemas de falta de información²⁴⁹, de exclusión digital e incluso de exclusión financiera.

El principal reto de evaluación se refiere al establecimiento de un sistema de indicadores que permita analizar y evaluar el impacto del IMV en términos de protección social. La información sobre el funcionamiento del IMV todavía no se ha incorporado a las estadísticas oficiales. Tampoco se han publicado por el momento evaluaciones por parte de la Comisión de Seguimiento del IMV ni por parte de la AIREF. Y los datos disponibles hasta la fecha (referidos a las personas beneficiarias incluidas en la nómina de marzo de 2021 y a la gestión de las solicitudes hasta el cierre de dicha nómina) no permiten un análisis detallado. A esto se añaden las limitaciones que presenta la Encuesta de Condiciones de Vida para evaluar el impacto del IMV en la reducción de la pobreza relativa severa.

Todos estos retos, junto con el desarrollo reglamentario de la norma, brindan la ocasión de ir perfilando y perfeccionando el diseño del IMV, aprendiendo de la experiencia de estos primeros meses de funcionamiento, a fin de reforzar su eficacia. En este contexto, es importante el mantenimiento de intensos cauces de participación entre las administraciones competentes y los interlocutores sociales en el marco del diálogo social.

2.2.5. La previsión social complementaria

En el marco del debate sobre los retos para la sostenibilidad, adecuación y suficiencia de las pensiones públicas, desde la Unión Europea se viene reiterando el importante papel que pueden jugar los instrumentos de previsión social complementaria como refuerzo de los sistemas públicos de protección social, de cara a garantizar unos ingresos adecuados durante la vejez. La diversidad de extensión de estos instrumentos, sin embargo, es palpable. Así, durante los últimos años, algunas reformas de los sistemas públicos de pensiones de los Estados miembros abordaron el papel de las pensiones complementarias o privadas en la provisión de ingresos para la vejez²⁵⁰. En varios países del norte y del oeste de Europa, los regímenes de pensiones profesionales (de empleo) existentes han ido madurando en los últimos tiempos y se han convertido en una fuente cada vez más importante de ingresos para la jubilación. Sin embargo, en otros países,

249 Véase, a modo de ejemplo, el elevado porcentaje de familias atendidas por Cáritas en enero de 2021 que afirma que no dispone de información suficiente la realizar la solicitud del IMV (el 67 por 100). Cáritas: «Un año acumulando crisis. La realidad de las familias acompañadas por Cáritas en enero de 2021», *Observatorio de la realidad social. La crisis de la COVID-19*, núm. 3, marzo 2021, pág. 13.

250 Véase Memoria CES 2018, capítulo III, apartado 6.5, *La previsión social complementaria*.

particularmente en Europa central y oriental, la introducción de pensiones complementarias no ha tenido tanto éxito²⁵¹.

En 2020, las instituciones comunitarias, con la Comisión Europea a la cabeza, han insistido nuevamente en ello²⁵² mientras varios países europeos han adoptado medidas para potenciar o fomentar los planes de pensiones complementarios como fuente de ingresos adicionales para la jubilación. También han llamado la atención sobre la brecha de género, perceptible en el acceso de las mujeres a los instrumentos de previsión social complementaria, debida, principalmente, a las diferencias salariales con los hombres. En el marco de la lucha contra los efectos de la crisis del COVID-19, varios países, entre ellos España (como se verá más adelante), han adoptado medidas para facilitar a los partícipes de los planes de pensiones el acceso, de forma excepcional, a sus derechos consolidados (rescate de las aportaciones —ahorros— realizadas a los mismos)²⁵³. Una de las iniciativas para fomentar y dinamizar los instrumentos de previsión social complementaria en la Unión Europea, fue la creación de un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), aprobado en 2019²⁵⁴.

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un claro estancamiento en los últimos años, con un cierto empeoramiento desde 2018, que prosiguió en 2020, sobre todo como consecuencia de la crisis de la pandemia del COVID-19, según muestran los datos aún provisionales de este último año²⁵⁵. Como ha venido señalando el CES en anteriores ediciones de esta Memoria, si en los años álgidos de la crisis económica y financiera (iniciada en 2008), la razón de este escaso dinamismo se situaba fundamentalmente en la incertidumbre sobre la conducta de los mercados financieros y el descenso de las rentas de las familias, su continuidad en la posterior fase de crecimiento económico pudo atribuirse también a la menor rentabilidad de estos productos en comparación con otras inversiones (ya sea bursátiles o en otros activos, como los inmobiliarios); la

*Estancamiento de
la previsión social
complementaria en
España en los últimos
años*

251 Economic Policy Committee, Social Protection Committee, *Joint Paper on Pensions 2019*, Bruselas, 22/01/2020.

252 La OCDE también ha incidido en dicha cuestión, especialmente en la actual coyuntura de crisis del COVID-19, en su Informe «*Pensions Outlook 2020*», el cual viene, además, acompañado por un informe específico sobre los ahorros para la jubilación en tiempos de COVID-19.

253 Véase, Comisión Europea 2020 *Social Protection Committee annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies: Report on key social challenges and key messages*.

254 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).

255 Los datos de 2020 disponibles son los relativos al primer semestre del año. Véase, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance del 2020 y Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones, Tercer Trimestre de 2020*.

persistente desfavorable situación laboral de parte de la población, especialmente los más jóvenes; al elevado peso de la inversión en activos reales (vivienda) frente a los activos financieros²⁵⁶, así como a las elevadas, según la OCDE²⁵⁷, comisiones ligadas a estos productos financieros y a la eliminación de los incentivos fiscales diferenciados entre los instrumentos de segundo (planes de pensiones de empleo) y tercer pilar (planes de pensiones individuales).

Además, el impulso a la previsión social complementaria que podría venir dado desde la negociación colectiva se ha visto paralizado durante los últimos años, en que se han priorizado otras cuestiones. No obstante, cabe recordar, que en el III Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2015, 2016 y 2017, las organizaciones firmantes compartían una valoración positiva sobre los sistemas de PSC y consideraban conveniente abordar su desarrollo en el marco de la negociación colectiva. Esta orientación no ha perdido vigencia ya que el IV AENC 2018, 2019 y 2020, firmado el 5 de julio de 2018, ha prorrogado el III AENC en sus propios términos —salvo aquellos contenidos que se opongán a lo en él suscrito— y hasta su finalización²⁵⁸. Además, en el PNR 2020 se contemplaba el propósito del Gobierno de potenciar los sistemas de previsión social complementaria, impulsando sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva, compromiso similar a las orientaciones vertidas en el Pacto de Toledo renovado a finales de año.

Más recientemente, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de abril de 2021²⁵⁹, se contemplaba también el propósito del Gobierno de reformar e impulsar los sistemas complementarios de pensiones, sobre todo en el ámbito empresarial y profesional (Componente 30).

En 2020 prosiguió la evolución negativa de la previsión social complementaria

En efecto, como ya se ha apuntado, con datos aún provisionales²⁶⁰, la evolución negativa de la previsión social complementaria en España prosiguió en 2020 hasta donde alcanzan los datos, siguiendo la inercia de años anteriores, a la que se añade el impacto de la crisis derivada de la pandemia del COVID-19 (cuadro III-1). Así, en 2020 descendieron tanto el volumen de planes inscritos, como la cuenta de posición y las rentabilidades ofrecidas. Por el contrario, aumentaron las cuentas de partícipes, las aportaciones acumuladas realizadas y las prestaciones acumuladas pagadas.

En 2020, a 30 de septiembre, el número total de planes de pensiones inscritos se situó en 2.475, 82 menos que en 2019 (con datos completos del año), con lo que prosiguió la tendencia descendente del número de estos observada desde 2013.

256 Véase Banco de España, Artículos Analíticos, *Boletín Económico* 4/2019, de 19 de diciembre de 2019, *Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2017: métodos, resultados y cambios desde 2014*.

257 Véase OCDE, *Pensions at a glance 2019 y Pensions Outlook 2020*.

258 En la actualidad el V AENC 2021, 2022 y 2023 se encuentra en fase de negociación.

259 El Gobierno presentó el Plan el 30 de abril.

260 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones, Tercer Trimestre de 2020*.

En el tercer trimestre del año, el valor de la cuenta de posición se incrementó ligeramente, un 0,8 por 100, después de la caída y recuperación del primer y segundo trimestre, respectivamente, del ejercicio 2020. Así, esta se situó en 111.159 millones de euros. Diferenciando por sistemas, en ambos se observó un incremento del importe de la cuenta de posición, siendo ligeramente mayor en el sistema individual y asociado con un aumento del 0,9 por 100, frente al 0,8 por 100 del sistema empleo. Con todo, el valor de la cuenta de posición descendió en 2020 en relación a la registrada en 2019 (115.263 millones de euros).

Respecto a la rentabilidad media acumulada, tras haberse situado a cierre del año 2019 en niveles positivos máximos de un 8,6 por 100, en el tercer trimestre de 2020 volvió a ser negativa, un 3 por 100. La caída tan brusca de rentabilidad del primer trimestre del ejercicio 2020, consecuencia del escenario de crisis económica provocada por el COVID-19, se vio atenuada en el segundo y tercer trimestre del mismo ejercicio. La incertidumbre que ha provocado la pandemia en la economía global y en los mercados financieros en particular, ha tenido también un impacto en las inversiones de los fondos de pensiones.

Diferenciando por sistemas, a 30 de septiembre de 2020, la rentabilidad del sistema de empleo se situó en el -2,1 por 100, mientras que la del sistema individual lo hizo en el -3,4 por 100. Se mantuvo, pues, la tendencia general de los últimos tiempos, de rentabilidades del sistema de empleo superiores a las de los sistemas individual y asociado.

En cuanto a la evolución del número de cuentas de partícipes en el tercer trimestre de 2020, se incrementó en más de 217.000 con respecto al anterior trimestre, tras dos trimestres en los que se habían marcado dos mínimos en la serie histórica del periodo analizado. A 30 de septiembre de 2020 el número de cuentas fue de 9.398.191.

Cabe recordar que esta variable ha venido teniendo una tendencia decreciente a lo largo de toda la serie, pese a los repuntes que se han ido observando en el cuarto trimestre de cada año y que van siempre seguidos de caídas más pronunciadas en el primer trimestre del año siguiente.

Con respecto a la distribución por tramos de aportaciones, al igual que en los últimos años, en 2020 (hasta el tercer trimestre), se mantuvo la elevada concentración de partícipes en tramos inferiores de la distribución (aportaciones por debajo de 900 euros anuales).

A 30 de septiembre de 2020, las aportaciones acumuladas del sector se incrementaron un 36,6 por 100 respecto a las realizadas hasta el mismo momento del año anterior; en el caso del sistema individual y asociado, se experimentó un incremento del 49,1 por 100, mientras que en el sistema de empleo la subida fue del 6,6 por 100.

Las prestaciones acumuladas pagadas a lo largo de los nueve primeros meses del 2020, por su parte, aumentaron, en este caso un 19,3 por 100 con respecto al tercer

trimestre de 2019. Si bien en el sistema personal (individual y asociado) las prestaciones fueron un 39,7 por 100 superiores a las de los 9 primeros meses del año anterior, en el sistema de empleo disminuyeron un 14,7 por 100 con respecto a ese mismo periodo en 2019.

Con ello, a 30 de septiembre de 2020, el saldo de aportaciones netas (aportaciones realizadas acumuladas-prestaciones acumuladas pagadas) se vio incrementado.

De otro lado, cabe apuntar que los promotores de los planes de pensiones de empleo (cualquier empresa, sociedad, entidad, corporación, asociación o sindicato que promueva su creación o participe en su desenvolvimiento), según los datos de 2019, los últimos disponibles sobre este extremo²⁶¹, se concentraron principalmente en las siguientes actividades económicas (conforme a la CNAE): comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas (10,13 por 100); comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas (6,85 por 100); construcción de edificios (4,32 por 100); Actividades de construcción especializada (3,87 por 100); y venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas (3,61 por 100).

Por el contrario, en las siguientes actividades económicas fue en donde se observó una menor concentración de promotores de planes de pensiones de empleo durante 2019: recogida y tratamiento de aguas residuales (0,01 por 100), actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio (0,01 por 100), actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (0,02 por 100), actividades de apoyo a las industrias extractivas (0,04 por 100) e industria del tabaco (0,04 por 100).

La crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 ha impactado de manera negativa en el desarrollo de la previsión social complementaria en España durante el último año. Así lo ha puesto de manifiesto recientemente la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, sobre todo en su Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance 2020. Contribuyó a dicha situación, principalmente, la evolución de los activos de los fondos de pensiones, que se vio afectada por las fluctuaciones bursátiles, debidas a la incertidumbre en la economía global (y en los mercados en particular), que originó una situación de baja rentabilidad de los planes de pensiones. Asimismo, la pérdida de ingresos de muchos trabajadores durante la pandemia pudo restringir su capacidad de realizar aportaciones, por un

*Impacto negativo
de la crisis del COVID-19
en el desarrollo
de la PSC en España*

261 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance 2020.

CUADRO III-18. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTICÍPE Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2008-2020
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020**
Planes de empleo													
Núm. de planes inscritos	1.553	1.550	1.547	1.501	1.461	1.396	1.361	1.354	1.354	1.335	1.331	1.312	1.299
Participes	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.161.483	2.139.292	2.096.733	2.064.892	2.039.265	2.023.447	1.993.508	2.107.488	2.032.382
Planes asociados													
Núm. de planes inscritos	240	241	233	223	211	200	191	178	178	169	160	152	
Participes	90.831	84.174	89.829	75.460	71.817	68.436	68.777	67.766	65.560	63.766	62.400	60.157	
Planes individuales													
Núm. de planes inscritos	1.226	1.280	1.365	1.418	1.498	1.479	1.362	1.349	1.349	1.191	1.144	1.093	
Participes	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.186.306	7.957.389	7.776.760	7.776.130	7.728.459	7.532.726	7.457.183	7.101.712	
Total													
Núm. de planes inscritos	3.019	3.071	3.145	3.142	3.170	3.075	2.914	2.881	2.881	2.695	2.635	2.557	2.475
Participes	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.419.606	10.165.117	9.942.270	9.908.788	9.833.284	9.619.939	9.513.091	9.269.357	9.398.191
Cuenta de posición*	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.637	100.059	104.000	106.188	110.039	105.911	115.263	111.159

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.
 ** Datos de 2020 provisionales, ya que únicamente abarcan hasta el 30 de septiembre de 2020.
 Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria, 2008-2019 y avance 2020; y Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones, Tercer Trimestre de 2020.

lado, y el aumento de la necesidad de recurrir al rescate de los planes de pensiones, por otro.

Está admitido el carácter finalista en los instrumentos de ahorro colectivo para la generación de prestaciones para la jubilación, pero con el fin de aliviar las necesidades de liquidez de los hogares perjudicados por el impacto del COVID-19, a finales de marzo de 2020, en el ámbito de la respuesta a los nocivos efectos de la pandemia del COVID-19 en el terreno económico y social, el Gobierno aprobó una ampliación de los supuestos en los que se pueden rescatar las aportaciones realizadas a planes de pensiones. Así, con carácter excepcional, se estableció como supuesto de liquidez en el que se podrá disponer del ahorro acumulado en los planes de pensiones, la situación de desempleo consecuencia de un expediente de regulación temporal de empleo y el cese de actividad o la reducción en un 75 por 100 o más de la facturación de trabajadores por cuenta propia que se produzcan como consecuencia del COVID-19 (recuadro III-21).

Esta medida fue recogida en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19²⁶². Dicha medida fue, poco después, completada por el artículo 23 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Con posterioridad, ambas normas fueron parcialmente modificadas por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, convalidado posteriormente como Ley 3/2020, de 18 de septiembre, que vino a ampliar la disponibilidad del ahorro en sus planes de pensiones para los trabajadores por cuenta propia o autónomos a los casos en que, sin cesar en su actividad, hubieran tenido una reducción de, al menos, el 75 por 100 en su facturación como consecuencia de la situación de la crisis sanitaria del COVID-19.

De acuerdo con los datos suministrados por las entidades gestoras de fondos de pensiones y por las entidades aseguradoras a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, a 30 de septiembre de 2020²⁶³, el número de solicitudes presentadas para el cobro por los nuevos supuestos excepcionales de liquidez en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ascendió a 64.084, de las cuales se habían abonado, a dicha fecha, 60.859

*Nueva ampliación
de las posibilidades
de rescate de las
aportaciones a causa
de la pandemia
del COVID-19*

*Alrededor de 60.000
solicitudes de rescate
por el nuevo supuesto
excepcional de liquidez*

262 Disposición adicional vigésima sobre disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19

263 Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2019 y avance 2020*.

RECUADRO III-21. SUPUESTO EXCEPCIONAL DE RESCATE DE LOS PLANES DE PENSIONES COMO CONSECUENCIA DEL COVID-19

Durante el plazo de seis meses (prorrogable) desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, los partícipes de los planes de pensiones podrán, excepcionalmente, hacer efectivos sus derechos consolidados en los siguientes supuestos:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo como consecuencia de un ERTE derivado de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- b) Ser empresario titular de establecimientos cuya apertura al público se hubiera visto suspendida como consecuencia de lo establecido en el Real Decreto 463/2020.
- c) En el caso de los trabajadores por cuenta propia que hubieran estado previamente integrados en un régimen de la Seguridad Social como tales y hubieran cesado en su actividad como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Y ello, con ciertas limitaciones en cuanto al importe de los derechos consolidados a disponer.

Esta medida será igualmente aplicable a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y mutualidades de previsión social.

Fuente: elaboración propia a partir de la disposición adicional vigésima del Real Decreto-ley 11/2020.

expedientes (un 95 por 100 de los presentados). El importe efectivamente pagado ascendió a 113.755.293 millones de euros.

El número de solicitudes en planes de pensiones (55.936) fue casi siete veces superior al resto de productos (8.144); sin embargo, el importe medio por expediente fue casi un 35 por 100 superior en el caso de planes de previsión asegurados (PPA), planes de previsión social empresarial (PPSE) y mutualidades de previsión social (MPS). La práctica totalidad de las solicitudes en planes de pensiones se concentraron en los individuales; sin embargo, fue 1,3 veces superior el importe medio cobrado por expediente en los de empleo. Más del 70 por 100 de las solicitudes se recogieron durante los tres primeros meses de 2020, especialmente durante los meses de mayo y junio, coincidiendo con la finalización del primer estado de alarma, momento en que se agilizó la realización de los trámites necesarios para recabar la documentación necesaria y solicitar la prestación tras la progresiva reapertura de sucursales y la continua habilitación de canales *online* por parte de las entidades.

Casi la mitad de los expedientes cobrados procedieron de solicitudes derivadas de los cobros solicitados por trabajadores por cuenta ajena sujetos a un expediente de regulación temporal de empleo, seguidas de las de autónomos que cesaron o redujeron su facturación y empresarios titulares de establecimientos que no tuvieron permitido abrir al público por la declaración del estado de alarma. En este último caso, el volumen

de solicitudes comenzó a incrementarse a finales del mes de abril tras la aprobación del Real Decreto-ley 15/2020, en el que se flexibilizaron los requisitos exigibles en el supuesto de trabajadores por cuenta propia que hubieran estado previamente integrados en un régimen de la Seguridad Social como tal, o en un régimen de mutualismo alternativo a esta, y hubieran cesado en su actividad, o cuya facturación se hubiera reducido en un 75 por 100 como consecuencia del estado de alarma decretado por el Gobierno.

A comienzos de 2020 se aprobó mediante Real Decreto-ley²⁶⁴ la trasposición de la normativa comunitaria relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo, mediante la modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. La Directiva (UE) 2016/2341 perseguía cuatro objetivos específicos: facilitar el ejercicio de la actividad y las transferencias transfronterizas mediante la clarificación y regulación de los procedimientos aplicables, adaptar el sistema de gobernanza para garantizar una gestión adecuada y prudente de las actividades de los fondos de pensiones, ampliar y completar el régimen de información que debe facilitarse a los potenciales partícipes, a los partícipes y a las personas beneficiarias, para que sea clara y adecuada, y fomentar y mejorar la supervisión prudencial de los fondos de pensiones, teniendo como objetivos principales la protección de los derechos de las personas partícipes y beneficiarias, así como la estabilidad y la solvencia de los fondos de pensiones.

*Otras novedades
normativas en el ámbito
de la PSC*

En su Dictamen 6/2018, el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la norma de trasposición de la citada Directiva (UE) 2016/2341²⁶⁵, que mereció una valoración favorable, en términos generales, en la medida en que entendía que respondía a los fines generales de esta de garantizar una buena gobernanza, el suministro de información, la transparencia y la seguridad en el ámbito de los fondos de pensiones de empleo.

En el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero [para la completa transposición de la Directiva (UE) 2016/2341] se incluían previsiones de desarrollo reglamentario de ciertos aspectos, en especial, en materia de información a los partícipes, potenciales partícipes y personas beneficiarias de los planes de pensiones; evaluación interna de

264 Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

265 Dictamen 6/2018 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo

riesgos; y requisitos de aptitud y honorabilidad de quienes ejerzan la dirección efectiva de las entidades gestoras de fondos de pensiones y de los titulares de funciones clave del sistema de gobierno. Dicho desarrollo reglamentario se llevó a cabo con la aprobación del Real Decreto 738/2020, de 4 de agosto, por el que se modifican el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de planes y fondos de pensiones, y el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto²⁶⁶ en su Dictamen 1/2020, en el que valoraba de forma favorable, en términos generales, la trasposición al ordenamiento jurídico español de determinadas disposiciones contenidas en las Directivas que se trasponían²⁶⁷, entendiendo que se mejoraba la estructura o el sistema de gobierno de los fondos de pensiones de empleo y de las sociedades cotizadas, así como la actividad de las empresas de servicios de inversión. Más concretamente, a juicio del CES, el Proyecto normativo integraba de manera adecuada y sistemática los nuevos procedimientos y controles hacia las entidades gestoras de los fondos de pensiones de empleo previstos en la Directiva 2016/2341.

Por otra parte, cabe señalar que para completar la transposición de la Directiva (UE) 2017/828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017 en el ámbito de la ordenación de los fondos de pensiones, el artículo segundo de Real Decreto 738/2020 vino a modificar el reglamento de planes y fondos de pensiones, introduciendo el desarrollo de las obligaciones específicamente aplicables a los fondos de pensiones de empleo que se derivan de dicha directiva, relacionadas con la política de implicación y la estrategia de inversión y acuerdos con los gestores de activos²⁶⁸.

*El Pacto de Toledo
preconiza un mayor
impulso a la PSC en el
marco de la negociación
colectiva*

Como ya se ha anticipado, el desarrollo de la previsión social complementaria ha sido uno de los temas objeto de las recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas a finales de 2020. Concretamente, la recomendación número dieciséis, sin perjuicio de la reafirmación de la importancia del sistema público de pensiones, apuesta

266 Dictamen 1/2020 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, y el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras, para incorporar al ordenamiento jurídico español determinadas disposiciones de directivas de la Unión Europea en materia de fondos de pensiones y seguros privados.

267 Directiva (UE) 2016/2341, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y supervisión de los fondos de pensiones de empleo; 2017/828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas; y 2019/2177 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 2009/138/CE sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), la Directiva 2014/65/UE relativa a los mercados de instrumentos financieros y la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

268 Para ello, el Real Decreto 738/2020 vino a modificar, concretamente, los artículos 69, 89 y 90 del Reglamento de planes y fondos de pensiones y añadió un nuevo artículo 69 bis.

por impulsar la implantación efectiva en España de los sistemas complementarios de pensiones, en especial de los planes de pensiones de empleo, que negocian empresas y trabajadores en el marco de la negociación colectiva, y que prioritariamente habrán de ser sin ánimo de lucro. Señala, además, que deberá dotarse a los planes de empleo de un régimen fiscal y jurídico adecuado y diferenciado, mejorando el existente en la actualidad y entendiendo que en ningún caso dichos sistemas de ahorro puedan ser considerados como meros productos financieros.

En cuanto a los planes de pensiones individuales, la recomendación viene a sostener que la gestión de estos mecanismos ha de ser más transparente de lo que ha sido hasta ahora, de manera que los costes de administración por las entidades promotoras no comporten rendimientos negativos para los ahorradores. Asimismo, aboga por encontrar fórmulas específicas de apoyo a los salarios más bajos o a las carreras profesionales «más vulnerables», de cara a que se puedan beneficiar de los sistemas complementarios de pensiones.

Antes de acabar el año, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2021, contenía algunas relevantes medidas en el ámbito de la previsión social complementaria, siendo las más reseñables la previsión de creación de un nuevo Fondo Público de pensiones de empleo, así como la reducción de las reducciones en la base imponible del IRPF por aportaciones y contribuciones a planes de pensiones individuales o de empleo, u otros sistemas de previsión social, pasando la cantidad máxima que se va a poder reducir de 8.000 euros a 2.000 euros anuales (art. 62).

*Cambios relevantes
en la LPGE: nuevo Fondo
Público de pensiones
de empleo y reducción
de deducciones*

En los Presupuestos Generales del Estado 2021 se ha configurado nuevamente la regulación de las contribuciones en los planes de pensiones del sector público. Así, se fija la contribución máxima para los planes de nueva formalización posteriores a 2004 estableciendo que se podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos siempre que no se supere el 0,9 por 100 del incremento global previsto. Sin embargo, no se recoge de manera expresa una «Disposición transitoria» para la excepción de aportaciones superiores para los compromisos formalizados en octubre de 2003, como sucedía en leyes presupuestarias previas, con lo que se limita la ejecución de los mismos.

En cuanto al Fondo Público de pensiones, en el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de los PGE de 2021, el Gobierno presentará un proyecto de ley sobre fondos de pensiones públicos de empleo en el que se atribuya a la Administración General del Estado capacidad legal para su promoción. Se pretende que este Fondo actúe como instrumento de garantía conviviendo en el mercado con los fondos de pensiones de empleo gestionados por entidades privadas, de acuerdo a su naturaleza voluntaria recogida en el artículo 41 de la Constitución española, y tendrá la aspiración de desa-

rollar la previsión empresarial y hacerla llegar a pymes y autónomos, a través de la reducción de costes de gestión, su simplicidad, gobernanza y representatividad en su supervisión y de una competitiva gestión de inversiones.

Es de esperar que conforme se vaya superando la crisis del COVID-19, sobre todo en el terreno económico y social, el comportamiento de la previsión social complementaria en España vaya también experimentando una paulatina recuperación hacia los valores anteriores a la pandemia, a lo que apuntan los datos del tercer trimestre de 2020. Sin embargo, la mayor expansión de la previsión social complementaria entre la población está todavía condicionada a la incertidumbre sobre la duración y efectos de la crisis económica derivada de la pandemia, a los efectos de las medidas recién implementadas y a los avances en el terreno de las reformas planteadas en el Pacto de Toledo y el PRRT que, para ser efectivas, deberán ser necesariamente objeto de consenso en el ámbito del diálogo social.

2.3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD

2.3.1. Respuesta a la crisis y protección por desempleo: visión de conjunto

Las medidas de confinamiento y restricción de movimiento motivadas por la pandemia produjeron efectos de gran calado en todos los ámbitos a una velocidad inusitada. Con el fin de mitigar el impacto social de la crisis, además del económico y laboral, se adoptaron medidas excepcionales y de urgencia, en su mayoría acordadas en el ámbito del diálogo social, dirigidas a mantener el empleo y garantizar el acceso a las prestaciones por desempleo a la población trabajadora afectada por las medidas de interrupción o reducción de la actividad económica a causa de la pandemia, atenuando así la caída de las rentas de las familias²⁶⁹. El sistema de protección por desempleo ha constituido, por tanto, un pilar fundamental de la respuesta a la crisis económica y social ocasionada por el COVID-19, pues en él se han imbricado las ayudas a las personas afectadas por los ERTE y otros subsidios y prestaciones de nueva creación que, en conjunto, han fortalecido el alcance protector del sistema durante esta crisis.

La protección por desempleo en España había dado ya muestra de su relevancia

*La protección por
desempleo reforzada,
pilar fundamental
de la respuesta social
a la pandemia*

como estabilizador automático durante los años más duros de la crisis financiera anterior, dando cobertura a un porcentaje elevado de la población desempleada (la tasa de cobertura llegó a alcanzar el 78,4 por 100 en 2010). El sistema, sin embargo, se resintió por la intensidad con la que la crisis financiera afectó al mercado de trabajo espa-

²⁶⁹ La protección de las rentas de las familias constituye uno de los cuatro principios establecidos por la OIT para hacer frente a la crisis del COVID-19. Véase OIT, *Protección contra el desempleo en la crisis del COVID-19*, septiembre 2020. Sobre las políticas de protección por desempleo en los países de la OCDE durante la pandemia, véase OCDE, *Employment Outlook 2020* (capítulo 1).

ñol y por los condicionantes a las políticas expansivas que suponían los requerimientos europeos de estabilidad fiscal y presupuestaria²⁷⁰.

En los años inmediatamente anteriores a la pandemia, las principales magnitudes de la protección por desempleo venían mostrando una mejora continuada, en consonancia con la recuperación económica y del empleo²⁷¹, si bien el sistema seguía arrastrando debilidades. Así, la cobertura era limitada (62,4 por 100 en 2019), en especial la de la población desempleada de larga duración, así como de la más afectada por la temporalidad y la rotación laboral, como reflejaba el elevado volumen de prestaciones de nivel asistencial, de menor duración y cuantía que las contributivas²⁷². Esta elevada asistencialización del sistema era reflejo de su fragilidad a la hora de proteger a la población trabajadora más vulnerable, lo que provocaba en muchos casos que la protección de esta población recayera de manera conjunta, y sin apenas coordinación, entre los servicios públicos de empleo y los servicios sociales²⁷³.

Dada esta situación, y ante la emergencia ocasionada por la pandemia, a partir de la declaración del primer estado de alarma en marzo de 2020²⁷⁴ se puso en marcha, en primera instancia, un paquete de medidas de choque dirigidas a ampliar la protección por desempleo recurriendo a una diversidad de instrumentos de protección (recuadro III-22). Estas medidas fueron adaptándose a la fase posterior de desescalada, en función de la evolución cambiante de la pandemia, con el fin de prorrogar las prestaciones a los colectivos con mayores dificultades para retomar la actividad, así como de ampliar las ayudas a aquellos que se estuvieran quedando fuera del sistema.

Unas medidas, en última instancia, que han tratado de avanzar hacia un reforzamiento del alcance del sistema, si bien la constante aprobación de normativa (la mayoría a través de reales decretos por la urgencia de la situación) ha dado lugar a una complejidad técnica que ha ocasionado problemas de interpretación y aplicación en algunos casos.

270 Cabe recordar que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, introdujo importantes modificaciones en materia de prestaciones por desempleo, como la reducción al 50 por 100 (antes el 60 por 100) del porcentaje de la base reguladora de la prestación contributiva a partir del sexto mes. También suprimió el subsidio especial para mayores de 45 años que hubiesen agotado una prestación contributiva, y restringió el régimen de acceso a la renta activa de inserción (RAI), entre otras medidas. Sobre las modificaciones del sistema de protección por desempleo durante la crisis financiera, véase Memoria CES 2012 y 2013.

271 También contribuyó en la mejora del sistema la aprobación de nuevas figuras de protección como el subsidio extraordinario en favor de trabajadores sin derecho a otro tipo de prestación por desempleo (Ley 6/2018, de 3 de julio y Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre) así como las modificaciones en la regulación del subsidio de los desempleados de mayor edad para mejorar la protección de este colectivo, particularmente vulnerable a la situación de desempleo (recogidas en el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo). Para más detalle, véase Memoria CES 2018 (apartado 6.6.2).

272 La cuantía de las prestaciones asistenciales se sitúa por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Además, las prestaciones asistenciales se calculan a partir del IPREM el cual, que no se ha revalorizado desde 2017 tras varios años de estancamiento (2010-2016), lo que viene suponiendo una progresiva merma del poder adquisitivo de los perceptores.

273 Véase Laparra. M. *et al*, *La integración de servicios sociales y de empleo*, Papers 106 (3) 2021.

274 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

RECUADRO III-22. ÁMBITOS DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO FRENTE AL COVID-19

Adaptación de los criterios de elegibilidad y las condiciones de atribución del derecho a las prestaciones a los grupos de trabajadores más afectados por la pandemia

Se permitió el acceso a la prestación por desempleo a los trabajadores acogidos a ERTE, aunque no cumplieran con el requisito de cotización previa exigido, y se establecieron condiciones de acceso extraordinario a la prestación por desempleo de los artistas en espectáculos públicos y profesionales taurinos, o trabajadores fijos discontinuos. Asimismo, se autorizaron nuevas situaciones legales de desempleo.

Creación de nuevas modalidades de prestación de carácter temporal y excepcional

Prestación extraordinaria para personas con contratos fijos discontinuos;
Subsidio extraordinario para personas empleadas de hogar;
Subsidio excepcional fin de contrato temporal;
Subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hubieran visto extinguido por agotamiento su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020;
Subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura.

Ampliación de la protección de los trabajadores autónomos

Se flexibilizaron las condiciones de acceso a la prestación por cese de actividad, además de la creación de una prestación extraordinaria de cese de actividad y otra para los trabajadores de temporada.

Establecimiento de mecanismos para garantizar la suficiencia de las prestaciones

En determinadas circunstancias se permitió compatibilizar las prestaciones por desempleo con el desempeño de otros empleos en el sector agrario o a tiempo parcial; y, en el caso de los ERTE, evitar el descenso de la base reguladora a partir del sexto mes de disfrute, además de que, hasta el 30 de septiembre de 2020, el tiempo de percepción no computase a efectos de la percepción posterior.

Puesta en marcha de mecanismos para tratar de agilizar la concesión de las prestaciones

Respecto a los ERTE, se autorizaron las solicitudes colectivas de las prestaciones, o la prórroga de oficio de las prestaciones derivadas en algunos casos.

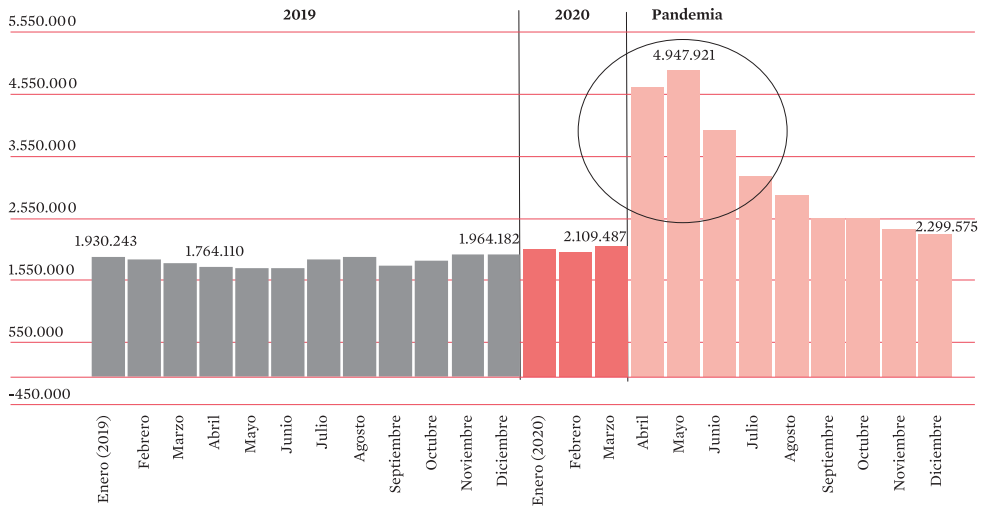
Se simplificó la carga administrativa de la RAI y del subsidio para mayores de 52 años (a).

(a) El Real Decreto-ley 8/2020 (art. 27) suspendió de manera temporal el requisito de acreditación de búsqueda activa de empleo en el acceso al programa de RAI y al subsidio extraordinario por desempleo. Asimismo, se autorizó durante el estado de alarma, prorrogar de oficio el derecho a percibir el subsidio por desempleo en los supuestos sujetos a la prórroga semestral del derecho, así como, en el caso del subsidio para mayores de 52 años, no interrumpir el pago del subsidio y de la cotización a la Seguridad Social aun cuando la presentación de la preceptiva declaración anual de rentas se realizase fuera del plazo establecido legalmente.

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO III-60. EVOLUCIÓN DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES DURANTE LA PANDEMIA

(Beneficiarios el último día de cada mes)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

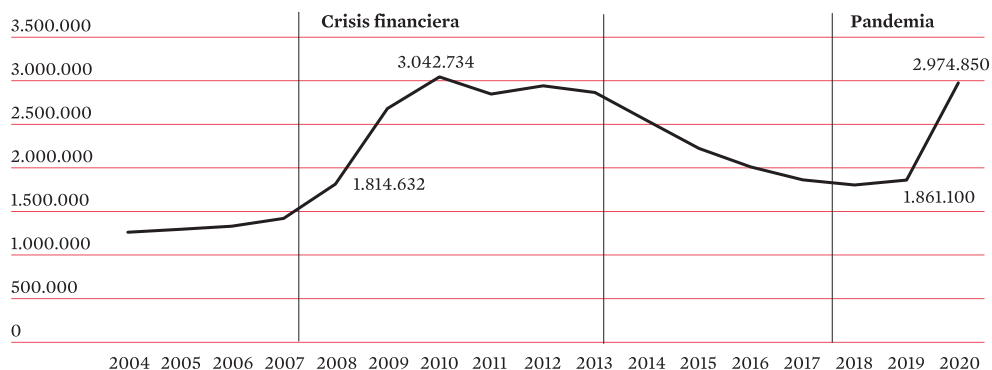
Este esfuerzo en la protección fue de tal envergadura que supuso un incremento de prestaciones por desempleo sin precedentes en toda la serie histórica. Así, el promedio mensual de 2 millones de personas beneficiarias de prestaciones en el primer trimestre de 2020 (algo más elevado que en el año anterior) llegó a duplicarse durante el mes de abril, alcanzando casi los 5 millones solo en el mes de mayo. El número se fue reduciendo a medida que se iba retomando la actividad y el empleo, si bien se mantuvo en niveles altos (el promedio en los dos últimos trimestres del año ha sido de 2,6 millones) (gráfico III-60). El año 2020 cierra con 2,3 millones de personas beneficiarias, lo que supone cerca de 400.000 más que en diciembre de 2019.

Solo en el mes de mayo de 2020 las prestaciones del sistema alcanzaron a 5 millones de personas

De media anual, el número de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo en 2020 ascendió a cerca de 3 millones, cuando el año anterior era de 1,8 millones, lo que supuso un incremento interanual del 63 por 100. Las especiales circunstancias de la pandemia produjeron que el sistema de protección por desempleo tuviera que hacer frente en un año a casi el mismo volumen que en 2010, cuando ya habían transcurrido tres años desde que diera comienzo la crisis financiera, lo que es ilustrativo del esfuerzo realizado para mitigar los efectos de la crisis sanitaria en las rentas de la población trabajadora (gráfico III-61).

Esta intensa ampliación de la acción protectora durante la crisis sanitaria fue impulsada, en buena medida, por los acuerdos tripartitos firmados en el ámbito del diálogo

GRÁFICO III-61. EVOLUCIÓN ANUAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
(Media anual)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

social, cuyo énfasis en el mantenimiento del empleo y en garantizar la protección de la población trabajadora más afectada por la pandemia dio como fruto la aprobación de algunas de las medidas más importantes adoptadas en esta materia²⁷⁵.

Conviene destacar, a este respecto, el esfuerzo realizado desde el SEPE para gestionar el notable aumento de las solicitudes de prestaciones, al tiempo que cumplir con las medidas de salud impuestas durante la pandemia. Así, hasta enero de 2021 el SEPE gestionó más de 9 millones de nuevas prestaciones lo que, en términos de gestión, supuso un hito sin precedentes, más aún dada la complejidad de la situación de la crisis sanitaria en la que se produjo²⁷⁶.

Para ello, tuvo lugar un gran despliegue técnico (mediante la automatización de muchos de los procedimientos administrativos); de los recursos humanos (ampliación de horarios del personal existente y nuevas contrataciones); así como organizativos (teletrabajo, acuerdos con el sector bancario para el pago anticipado las prestaciones, refuerzo de la atención telefónica o la cita previa, entre otras muchas medidas)²⁷⁷. Un esfuerzo ingente que, sin embargo, no ha evitado el retraso en la gestión y pago de algunas prestaciones, poniendo de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en

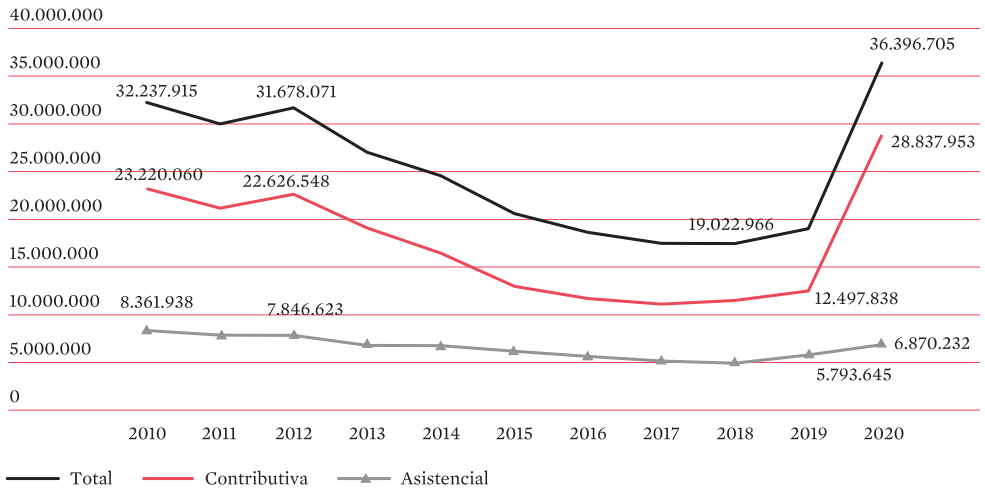
275 El Real Decreto-ley 18/2020, de 8 de mayo, fue fruto del primer Acuerdo Social en Defensa del Empleo (I ASDE); el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, del II ASDE; el Real Decreto-ley 30/2020 del III ASDE; y el Real Decreto-ley 2/2021 del IV ASDE. Para un análisis del diálogo social en España durante el año 2020, véase el capítulo II de esta Memoria, apartado 2.2.

276 Para más detalle, véase SEPE, *Informe de seguimiento de las medidas adoptadas por el COVID-19*, marzo 2021.

277 Para más detalle, véase: SEPE, *op. cit.*

GRÁFICO III-62. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO

(En miles de euros)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

la mejora de los servicios públicos de empleo, para lo cual se han puesto en marcha nuevos programas²⁷⁸.

A su vez, este refuerzo de la protección supuso un gasto de 36,300 millones de euros en 2020 (48 por 100 más que el año anterior) (gráfico III-62). Su respaldo financiero está estrechamente vinculado a las medidas adoptadas en el ámbito europeo, como la suspensión de las reglas fiscales (permitiendo la adopción de políticas expansivas para hacer frente a la pandemia), o la aprobación del SURE, instrumento dirigido a facilitar ayuda financiera para los programas nacionales de mantenimiento del empleo y del que España es uno de los principales países beneficiarios²⁷⁹.

La respuesta a la crisis provocada por la pandemia desde el sistema de protección por desempleo ha sido, pues, de una enorme trascendencia. Cabe destacar a modo resumen, los siguientes aspectos:

- Las medidas adoptadas con el fin de reforzar el alcance de la protección a los trabajadores afectados por la pandemia dieron como resultado un número muy elevado de situaciones protegidas, especialmente durante los primeros meses de la pandemia, habiendo generado un enorme esfuerzo organizativo y de gestión. A pesar de las difíciles circunstancias ocasionadas por la pandemia, el sistema fue capaz de alcanzar niveles de cobertura elevados, que alcanzaron el 85 por

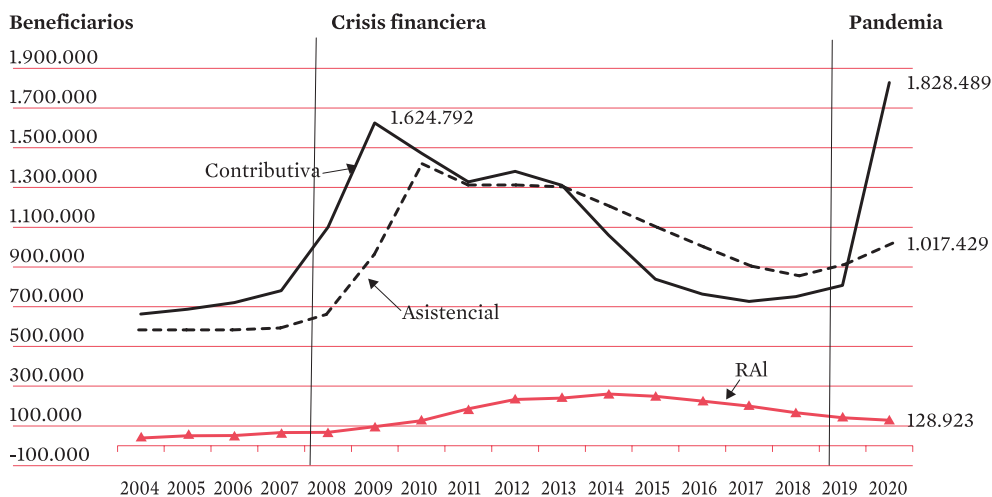
278 Cabe destacar el Plan de Av@nce y Transformación (P@T). Para más detalle sobre estos programas, véase SEPE, *op. cit.*

279 Para más detalle, véase el capítulo II de esta Memoria.

100, aunque no es un dato estrictamente comparable con el de años anteriores por cuestiones metodológicas (gráfico III-63). Y es que las personas trabajadoras en situación de ERTE se contabilizan como beneficiarias de prestaciones por desempleo (pues la suspensión de contrato y la reducción de jornada por medidas colectivas de regulación de empleo se consideran situaciones legales de desempleo) pero no como demandantes de empleo y, por tanto, no se computan en el cálculo del paro registrado. De ahí que la tasa de cobertura haya llegado a superar el 100 por 100 en los primeros meses de la pandemia. En consecuencia, estos elevados niveles de cobertura durante la pandemia deben ser tomados con cautela, aunque ello no obsta para que sean indicativos del importante efecto protector de los ERTE.

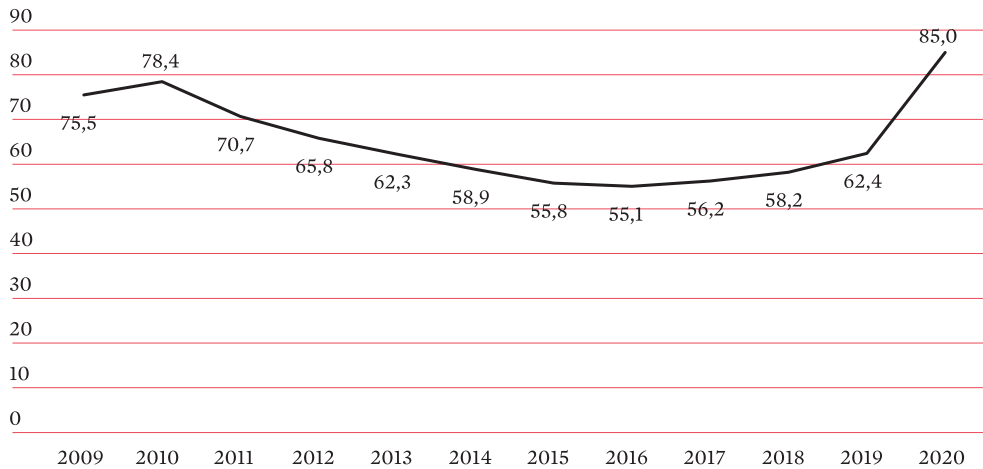
- Además, se aumentó la intensidad protectora del sistema, dado el mayor peso de las prestaciones contributivas (de mayor cuantía y duración) que en años anteriores, hasta alcanzar 1,8 millones de personas beneficiarias de media en 2020

GRÁFICO III-63. EVOLUCIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA, POR TIPO DE PRESTACIÓN DE DESEMPLEO (Media anual)



Nivel contributivo: prestación contributiva (incluye trabajadores afectados por ERTE y trabajadores eventuales agrarios). Nivel asistencial: subsidio por desempleo, subsidio agrario, renta agraria. De 2009 a 2014 incluye los datos del programa temporal de protección por desempleo e inserción, a partir de julio de 2018 incluye el subsidio extraordinario por desempleo, Ley 6/2018, de 3 de julio, modificado por Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, y a partir de mayo de 2020 incluye el subsidio excepcional por fin de contrato temporal, Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. A partir de diciembre de 2020 se incluye el subsidio especial por agotamiento de prestaciones entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 (SACO) y el subsidio excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura, Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural. RAI: renta económica vinculada a la realización de acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales para desempleados de larga duración mayores de 45 años, que hayan extinguido la prestación y/o el subsidio por desempleo y no tengan derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria y carezcan de rentas, también puede alcanzar a los menores de 45 con discapacidad igual o mayor del 33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y pensionistas de invalidez no contributiva.

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO III-64. TASA DE COBERTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO*

* La tasa de cobertura muestra el porcentaje de población desempleada que recibe protección por desempleo (beneficiarios de prestaciones) respecto al total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado= paro registrado SISPE con experiencia laboral + subsidio agrario). Las personas trabajadoras en situación de ERTE se contabilizan como beneficiarias de prestaciones por desempleo pero no como demandantes de empleo por lo que no se computan en el cálculo del paro registrado. De ahí que el dato de 2020 no sea estrictamente comparable con los de años anteriores.

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

(gráfico III-63). El gasto en prestaciones contributivas supuso el 80 por 100 del gasto total en prestaciones en 2020²⁸⁰ (gráfico III-62).

- En consecuencia, la protección por desempleo ha logrado durante la pandemia amortiguar el coste social de la crisis conteniendo en buena parte la caída de las rentas de la población trabajadora más afectada, así como la de sus hogares, como se ha visto en detalle en el apartado 1.1 de este capítulo.

2.3.2. Alcance del sistema de protección por desempleo durante la pandemia

El sistema de protección por desempleo durante la crisis del COVID-19 se basó, como modelo general, en los ERTE. Esta figura laboral, existente en el ámbito normativo español previo a la pandemia, fue reforzada y ampliada durante la misma²⁸¹. De esta manera se perseguía dotar de suficiente flexibilidad interna a la empresa para que mantuviesen el empleo (ya fuera mediante la suspensión de los contratos o mediante la reducción de la jornada), al tiempo que garantizar la protección de las rentas de la población trabajadora (prestaciones por desempleo) y la supervivencia de las empresas (exoneración

280 El mayor peso de las prestaciones contributivas explicaría que el volumen de gasto en 2020 fuera mayor que en años anteriores, cuando el volumen de beneficiarios era similar, como en 2010.

281 Durante la pandemia los programas de mantenimiento del empleo han sido ampliamente reforzados y ampliados. Para un análisis más detallado sobre las políticas de empleo desarrolladas a nivel mundial durante la pandemia, véase capítulo II (apartado 1.1).

de cotizaciones)²⁸². Una medida, pues, de gran relevancia por su carácter transversal, al abarcar de manera simultánea el ámbito económico, laboral y social, así como por su alcance, habiendo llegado a afectar a un número muy elevado de trabajadores (3,4 millones en el mes de abril).

Desde el comienzo, pues, la normativa desarrollada para potenciar los ERTE ha tenido como pieza fundamental la regulación de la protección por desempleo de los trabajadores afectados, la cual se ha basado en posibilitar el acceso a la prestación contributiva por desempleo, aunque se careciese del periodo de cotización necesario para tener acceso a ella, estableciendo además, que el periodo durante el que se percibiera la prestación no computase a efectos de consumir los periodos máximos de percepción legalmente establecidos (vigente hasta el 30 de septiembre de 2020), lo que ampliaba el tiempo susceptible de protección por esta vía²⁸³ (cuadro III-19).

La prórroga de los ERTE a medida que se prolongaba la pandemia, supuso la prolongación de la protección por desempleo de los trabajadores afectados por los mismos, logrando abarcar un amplio periodo (aprobada en marzo de 2020²⁸⁴ y con vigencia prevista hasta el 31 de mayo de 2021 en el momento de la redacción de esta Memoria²⁸⁵). Los ERTE, además, fueron regulados desde el inicio de la pandemia para dar cobertura, no solo a la población trabajadora con empleo fijo, sino también a aquella con empleo temporal, para evitar que los ajustes externos de las plantillas recayeran sobre ellos, como sucediera en la crisis financiera anterior, así como a las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos y las socias trabajadoras de sociedades laborales y de cooperativas de trabajo asociado. Asimismo, la protección se fue ampliando a las nuevas figuras de ERTE que se iban aprobando (ERTE caso de rebrote; por impedimento; o limitación de la actividad) para adecuarse a los diferentes escenarios de crisis, ya sea por la diferente afectación del sector de actividad o por el impacto que

han ido ocasionando las medidas por razones sanitarias.

La protección por ERTE llegó a dar cobertura a 2,6 millones de personas solo en el mes de mayo

Este conjunto de medidas dio como resultado que los ERTE hayan constituido el pilar de la protección durante la pandemia, como indica que el número de personas perceptoras por estar en ERTE haya sido el más elevado

282 En el capítulo II (apartado 2.3.1) se realiza un análisis detallado de las medidas adoptadas en relación con los ERTE en el contexto de la pandemia.

283 En la normativa ordinaria de los ERTE el trabajador solo puede acceder a la prestación contributiva por desempleo si cuenta con el periodo de cotización exigido y, además, dicho periodo le computa a efecto de los periodos máximos de percepción de la prestación.

284 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (art. 25).

285 El Real Decreto-ley 18/2020 amplió la vigencia de la protección por desempleo de los trabajadores acogidos a ERTE hasta 30 de junio 2020; el Real Decreto-ley 24/2020 hasta 30 septiembre 2020; el Real Decreto-ley 30 hasta 31 de enero 2021; y el Real Decreto-ley 2/2021 hasta 31 de mayo 2021.

Trabajadores afectados por ERTE(a)

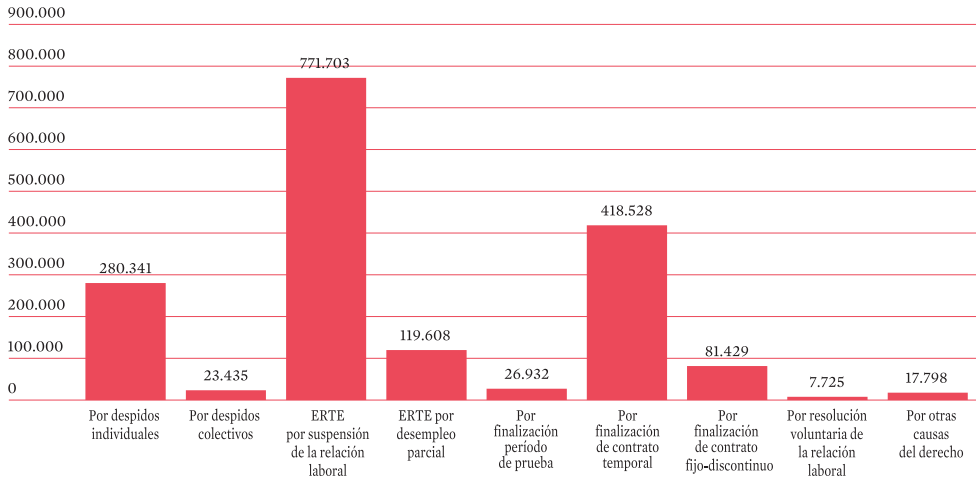
Cobertura	Cuantía	Duración
Derecho a la prestación contributiva por desempleo de las personas trabajadoras afectadas por ERTE relacionado con el COVID-19 (ERTE fuerza mayor, ERTE ETOP, ERTE de fuerza mayor parcial, ERTE por impedimento, o el ERTE basado en la limitación de la actividad), aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido y sin que el tiempo de percepción de la misma compute a efectos de la percepción posterior de la prestación por desempleo (b). Podrán acogerse también las personas trabajadoras que tengan la condición de socias trabajadoras de sociedades laborales y de cooperativas de trabajo asociado.	70% de la base reguladora El RD-ley 30/2020 amplió también la cuantía al 70% de la base reguladora a partir del 6.º mes.	La prestación se extenderá hasta la finalización del periodo de suspensión temporal de trabajo o de reducción temporal de la jornada de trabajo de las que trae causa.

Prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas (c)		
Cobertura	Cuantía	Duración
a) En el supuesto de que las empresas acogidas a ERTE, aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido y sin que el tiempo de percepción compute a efectos de la percepción posterior (RD-ley 8/2020). b) Prestación con derecho a reposición: Cuando se acredite que, como consecuencia del COVID-19, no han podido reincorporarse a su actividad en la fecha que estaba prevista y fueran beneficiarios de prestaciones en aquel momento, no verán suspendido el derecho a la prestación. Si en la fecha en la que hubieran debido reincorporarse a la actividad no estuviesen percibiendo prestaciones pero acreditasen el periodo cotizado necesario para obtener una nueva prestación contributiva constituirá situación legal de desempleo para el reconocimiento del derecho a dicha prestación (RD-ley 15/2020). c) Prestación 90 días: podrán acogerse los trabajadores que hayan visto interrumpida su actividad y los que no hubieran podido reincorporarse a la misma como consecuencia del COVID-19 y careciesen del periodo de ocupación cotizado necesario para obtener la prestación por desempleo, Quienes durante la situación de crisis derivada del COVID-19 agoten sus prestaciones por desempleo antes de la fecha en que tenga lugar la incorporación a su puesto de trabajo y carezcan de cotizaciones suficientes para un nuevo derecho (RD-ley 15/2020).	Esta prestación se abonará por periodos mensuales y en idéntica cuantía que la última prestación contributiva por desempleo que la persona afectada hubiera percibido o, en su caso, la cuantía mínima de la prestación contributiva.	En caso de ERTE, se extenderá desde la finalización de la medida prevista en el artículo 25.6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de la que se haya sido beneficiario, hasta el 31 de mayo de 2021.
La prestación extraordinaria podrá interrumpirse por la reincorporación temporal de la persona trabajadora a su actividad y podrá reanudarse cuando se acredite el cese involuntario o encontrarse nuevamente en situación legal de desempleo, siempre que aquella se presente antes del día 31 de enero de 2021.		

CUADRO III-19. MEDIDAS ADOPTADAS CON CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL FRENTE AL COVID-19 EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, NIVEL CONTRIBUTIVO (*continuación*)

Prestación extraordinaria para personas con contrato fijo discontinuo o que realicen trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas (c)		
Cobertura	Cuantía	Duración
d) Prestación extraordinaria para personas que fueron beneficiarias de prestación por ERTE (a), siempre que, una vez agotadas, continúen desempleadas y sin derecho a percibir prestaciones por desempleo de nivel contributivo ni asistencial, o las agoten antes del día 31 de enero de 2021 (RD-ley 2/2021).		
Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de artistas en espectáculos públicos (d)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Los trabajadores y trabajadoras que como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, no pueden continuar realizando la actividad laboral, siempre que no estén percibiendo o hayan optado por la prestación contributiva por desempleo ordinaria. No se pueden encontrar afectados por los ERTE (reguladas por el RD-ley 8/2020).	Estará constituida por la base de cotización mínima vigente en cada momento por contingencias comunes. Incompatible con la realización de actividades por cuenta propia o ajena, o con la percepción de cualquier prestación concedida por una Administración pública.	Sujeta a los días de alta en Seguridad Social con prestación real de servicios en la actividad en el año anterior, con arreglo a la siguiente escala: de 20 a 54 días de actividad: 120 días prestación. De 55 en adelante: 180 días de prestación. El derecho al acceso a esta prestación extraordinaria se reconocerá por una única vez. No obstante, una vez reconocido el derecho, se suspenderá mientras el titular realice un trabajo por cuenta propia o ajena.
Acceso extraordinario a la prestación por desempleo de profesionales taurinos (e)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Profesionales taurinos, siempre que no hubiera podido accederse a la misma ordinariamente.	La base reguladora será la base de cotización mínima vigente por contingencias comunes. Incompatible con cualquier percepción derivada de actividades por cuenta propia o ajena y con cualquier ayuda concedida por una Administración pública.	Del día 6 de noviembre de 2020 y hasta el 31 de mayo de 2021.

(a) Real Decreto-ley 8/2020 (art. 25); Real Decreto-ley 18/2020 (art. 3); Real Decreto-ley 24/2020 (art. 3); Real Decreto-ley 30/2020 (art. 8); Real Decreto-ley 2/2021 (art. 4).
(b) La exención del cómputo del período de percepción de la prestación estuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 2020, si bien la reducción de las prestaciones consumidas a partir del 1 de octubre de 2020 en los ERTE en los que no se aplicaba dicha medida no afectará a las nuevas prestaciones que se inicien a partir de 2026. Asimismo, se mantiene para los que accedan a un nuevo derecho antes del 1 de enero de 2022, como consecuencia de la finalización de un contrato de duración determinada o de un despido, individual o colectivo, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, o un despido por cualquier causa declarado improcedente.
(c) Real Decreto-ley 8/2020 (art. 25.6); Real Decreto-ley 30/2020 (art. 9; mantiene vigencia ERTE hasta 31 de diciembre 2020); Real Decreto-ley 2/2021 (disp. final 2.^a); Vigencia ERTE hasta 31 mayo 2021).
(d) Real Decreto-ley 17/2020 (art. 2); Real Decreto-ley 19/2020 (disp. final 12.^a); Real Decreto-ley 32/2020 (art. 2 y disp. transitoria única); Real Decreto-ley 2/2021 (disp. final 6.^a).
(e) Real Decreto-ley 32/2020 (art. 4); Real Decreto-ley 2/2021 (disp. final 2.^a).
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO III-65. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS, POR CAUSA DEL DERECHO (Media a diciembre de 2020)

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

sobre el total, ascendiendo de media en 2020 a cerca de 900.000 (gráfico III-65). De ellos, han sido mayoría quienes se encontraban en situación de suspensión de contrato (771.000 personas), situándose bastante por debajo quienes estaban en situación de desempleo parcial (119.000). Asimismo, ha sido la principal causa de alta en el sistema de protección por desempleo (78,5 por 100), muy por encima de la segunda causa de alta, la finalización del contrato temporal, (13,5 por 100) (cuadro III-20).

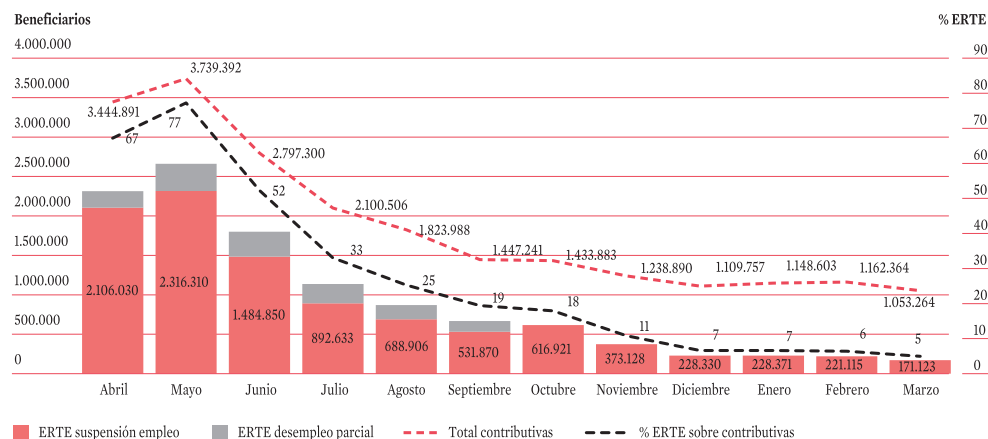
CUADRO III-20. CAUSA DE LAS ALTAS EN EL NIVEL CONTRIBUTIVO EN 2020 (Acumulado abril-diciembre)

Causa	Altas de beneficiarios de nivel contributivo, según tipo, por causa					
	Total		Altas Iniciales		Reanudaciones	
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
Total	19.001.154	100	8.144.543	100	10.856.611	100
Por despidos individuales	513.988	2,7	435.600	5,3	78.388	0,7
Por despidos colectivos ⁽²⁾	26.475	0,1	24.681	0,3	1.794	0,0
ERTE por suspensión de la relación laboral	12.830.530	67,5	5.342.601	65,6	7.487.929	69,0
ERTE por desempleo parcial	2.131.802	11,2	926.759	11,4	1.205.043	11,1
Por finalización período de prueba	132.788	0,7	66.394	0,8	66.394	0,6
Por finalización de contrato temporal	2.561.835	13,5	1.004.588	12,3	1.557.247	14,3
Por finalización de contrato fijo-discontinuo	487.725	2,6	311.739	3,8	175.986	1,6
Por resolución voluntaria de la relación laboral	10.731	0,1	10.170	0,1	561	0,0
Por otras causas del derecho	50.928	0,3	14.669	0,2	36.259	0,3

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

La protección por desempleo por ERTE fue especialmente alta durante los primeros meses del confinamiento, en los que llegó a dar cobertura a 2,6 millones de personas el último día del mes de mayo de 2020, representando el 77 por 100 del total del nivel contributivo (gráfico III-67) y el 50 por 100 sobre el total. El número de trabajadores cubiertos con esta prestación (a último día de cada mes) fue reduciéndose a lo largo del año, en paralelo a su reincorporación al empleo a medida que la economía se iba reactivando. Pero hay que tener en cuenta la intermitencia de muchas de estas reincorporaciones, debido a la peculiaridad de las medidas de contención de la pandemia (p.ej., cierres perimetrales renovados semanalmente), su elevada variabilidad territorial y desigual incidencia sectorial. Así, como se ha visto en el capítulo II, apartado 1.2.5, con cifras de afiliación se observa una elevada rotación de personas afectadas por ERTE, que pudieron entrar y salir de esta situación varias veces en un mes. Todo ello tiene su reflejo en la discrepancia entre las cifras de ERTE, según la variable que se tenga en cuenta. Así, a 31 de marzo de 2021, según la Estadística del SEPE, se contaban ya apenas 228.000 personas perceptoras de prestaciones (gráfico III-66) mientras que la Seguridad Social recogió a esa misma fecha 674.654 afiliadas inactivas por ERTE COVID y el volumen acumulado de quienes habían recibido en algún momento la prestación por ERTE COVID en ese mismo mes era de 1.026.061. En todo caso, por lo que interesa a este capítulo, lo relevante es el gran alcance del sistema de protección

GRÁFICO III-66. ALCANCE DE LAS PRESTACIONES POR ERTE(a) (b) Y TOTAL DEL NIVEL CONTRIBUTIVO (Abril 2020-febrero 2021. Personas beneficiarias a último día del mes)



(a) A partir de octubre de 2020 los ERTE de reducción de jornada se consideran a efectos estadísticos como ERTE de suspensión, asimilando el porcentaje de reducción a días completos de suspensión. Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

(b) El número de personas beneficiarias es inferior al número de personas que continúan afectadas por ERTE COVID-19. Desde noviembre 2020, la comunicación de periodos de actividad se efectúa a mes vencido, lo que origina que parte de los trabajadores queden en situación de baja en la prestación al último día del mes anterior. Todo ello hace que exista una discrepancia entre las cifras de personas beneficiarias de prestaciones por ERTE que ofrece el SEPE y las de afiliados en ERTE que se dan en el capítulo II (apartado 1.2.5).

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

por desempleo en los ERTE, a pesar de la complejidad de la gestión que refleja ese elevado volumen de situaciones.

Por otro lado, aunque la protección para la población acogida a ERTE fuera descendiendo a lo largo del año a medida que se retomaban las actividades económicas, fue capaz de mantenerse en el tiempo para quienes lo necesitaron por estar en los sectores más castigados por la crisis (hostelería, restauración y comercio al por menor)²⁸⁶, como indicaría que el 80 por 100 de las renovaciones de las altas en el sistema fueran por estar acogido a un ERTE (cuadro III-20). Además de la amplitud temporal, conviene destacar la intensidad protectora de esta prestación, cuya cuantía se mantuvo en el 70 por 100 de la base reguladora durante todo el periodo de su disfrute (evitándose que se redujera al 50 por 100 a partir de los 180 días consumidos), permitiéndose además su compatibilización con empleos a tiempo parcial.

Asimismo, se aprobó un conjunto de normas dirigidas a proteger a los colectivos que, por sus especiales circunstancias contractuales, o por pertenecer a los sectores más afectados por las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, se encontraban con un mayor nivel de vulnerabilidad (cuadro III-20).

*Esfuerzo por atender
a colectivos concretos
afectados por la crisis
del COVID-19*

Entre estos colectivos, estaban los trabajadores fijos discontinuos a los que, no solo se les facilitó el acceso y mantenimiento de la prestación por desempleo con carácter general, sino que se les incluyó entre la población trabajadora cubierta por los ERTE. Se creó, además, una prestación extraordinaria específicamente dirigida a ellos cuya vigencia está prevista, en el momento de redacción de esta Memoria, hasta el 31 de mayo de 2021. También se facilitó el acceso extraordinario a la prestación a artistas de espectáculos públicos y a profesionales taurinos (cuadro III-19).

Cabe destacar, asimismo, la ampliación de la consideración de situación legal de desempleo en determinados casos, como a trabajadores cuya relación laboral se hubiera extinguido durante el periodo de prueba a instancia de la empresa (a partir del día 9 de marzo de 2020), así como a las personas trabajadoras que hubieran resuelto voluntariamente su última relación laboral a partir del día 1 de marzo de 2020, por tener un compromiso firme de suscripción de un contrato laboral por parte de otra empresa, si esta hubiera desistido del mismo como consecuencia de la crisis derivada del COVID-19²⁸⁷.

Además, con el fin de cubrir una de las lagunas de protección del sistema que se estaban poniendo de manifiesto a medida que se prolongaba la pandemia, se aprobaron nuevas medidas de naturaleza asistencial, como el subsidio excepcional por

²⁸⁶ Para más detalle sobre los efectos de la crisis en el empleo, véase capítulo II, apartado 1.2 de esta Memoria.

²⁸⁷ Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril (art. 22).

fin de contrato temporal, que daba cobertura a la población con empleos temporales (incluidos los contratos de interinidad, formativos y de relevo) que se hubieran quedado en desempleo desde que entrase en vigor en el estado de alarma (cuadro III-22). Con todo, este subsidio tenía un nivel de protección reducido, tanto por su duración (un mes), como por su cuantía (incompatible con cualquier otra ayuda o prestación pública). Mayor impacto en la protección tuvo el subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hubieran agotado su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020, que llegó a tener cerca de 88.000 beneficiarios, si bien su duración y cuantía eran también limitadas. Asimismo se aprobó un subsidio para el personal técnico y auxiliar del sector de la cultura dado el impacto de la pandemia en este sector (cuadro III-21).

Desde el ámbito asistencial se dio cobertura también a las personas empleadas del hogar, a pesar de no formar parte del sistema por no cotizar en él, con el fin de que no quedaran desprotegidas durante el confinamiento (cuadro III-21). Este subsidio, al que se podía acceder hasta un mes después de la finalización del estado de alarma, fue solicitado por 55.994 personas, de las cuales se aprobaron 44.062. Sin embargo, este sector, ampliamente feminizado, cuenta con una alta presencia de trabajo no declarado, por lo que no pudo dar soporte a muchas de las mujeres pertenecientes al mismo y que estuvieran trabajando en esa situación de irregularidad en el momento de irrupción de la pandemia.

Los datos de las altas en las figuras de protección aprobadas durante la pandemia (a excepción de los ERTE), así como los de personas protegidas, muestran que tuvieron un alcance reducido en relación al volumen total de población protegida (3,5 por 100 de las altas en el sistema, y 290.000 personas). En el ámbito de la protección de naturaleza asistencial, quedaron muy por debajo de otras figuras, como la del subsidio de mayores de 52 años, o el haber cotizado insuficiente para acceder a una prestación contributiva o agotamiento de esta (gráfico III-67). Ello no obsta para reconocer la relevancia que hayan podido tener en la protección de colectivos que, de otra manera, habrían quedado desprotegidos (cuadro III-22 y cuadro III-23).

Dada la naturaleza de la crisis provocada por la pandemia, otras figuras tradicionales de la protección por desempleo, como la RAI (destinada a desempleados de larga duración mayores de 45) o la capitalización por desempleo (pago único de la prestación para realizar una actividad profesional) perdieron parte de su potencial protector por atender situaciones no directamente relacionadas con el desempleo surgido durante la misma. En consecuencia, las personas beneficiarias de esas prestaciones registraron cifras inferiores a años anteriores. Concretamente, las de la RAI alcanzaron los 128.000 (12.000 menos que en 2019; y las del pago único de la prestación los 48.000 (el año anterior fueron 68.000). Es probable, no obstante, que aumenten las personas

*42.992 personas
recibieron el subsidio
extraordinario de las
personas empleadas
del hogar*

quedaran desprotegidas durante el confinamiento (cuadro III-21). Este subsidio, al que se podía acceder hasta un mes después de la finalización del estado de alarma, fue solicitado por 55.994 personas, de las cuales se aprobaron 44.062. Sin embargo, este sector, ampliamente feminizado, cuenta con una alta presencia de trabajo no declarado, por lo que no pudo dar soporte a muchas de las mujeres

CUADRO III-21. SUBSIDIOS DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL FRENTE AL COVID-19 EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Subsidio Extraordinario para Personas Empleadas de Hogar (a)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar que, estando en situación de alta antes de que se declare el estado de alarma, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:		
a) Hayan dejado de prestar servicios, total o parcialmente, con carácter temporal, a fin de reducir el riesgo de contagio, por causas ajenas a su voluntad, en uno o varios domicilios con motivo de la crisis sanitaria del COVID-19.		
b) Se haya extinguido su contrato de trabajo por causas ajenas a la voluntad de la persona trabajadora y esta extinción se debe a la crisis sanitaria del COVID-19.		
70% de la base reguladora y no podrá ser superior al SMI. En el caso de pérdida parcial de la actividad, la cuantía se percibirá en proporción al porcentaje de reducción de jornada. Será compatible con las percepciones de actividades por cuenta propia o ajena que se estuvieran desarrollando en el momento de su devengo, siempre que la suma de los ingresos no supere el SMI. Incompatible con el subsidio por incapacidad temporal y con el permiso retribuido recuperable regulado en el RD-ley 10/2020.		
Se percibirá por periodos mensuales, desde la fecha del nacimiento del derecho (baja de la Seguridad Social por parte del empleador), hasta 1 mes después del fin de la vigencia del estado de alarma.		
Subsidio excepcional fin contrato temporal (b)		
Cobertura	Cuantía prestación	Duración
Personas trabajadoras a las que se les hubiera extinguido un contrato de duración determinada de, al menos, 2 meses de duración, aun cuando la extinción del contrato haya tenido lugar con anterioridad al 2/4/2020, fecha de entrada en vigor del RD-ley 11/2020, siempre que se haya producido con posterioridad al estado de alarma.		
El subsidio excepcional consistirá en una ayuda mensual del 80% del IPREM. El subsidio de desempleo excepcional será incompatible con la percepción de cualquier renta mínima, renta de inclusión, salario social o ayudas análogas concedidas por cualquier Administración pública.		
La duración de este subsidio excepcional será de un mes, ampliable si se determina por Real Decreto-ley.		
Personas afectadas por la extinción de un contrato de duración determinada, incluidos los contratos de interinidad, formativos y de relevo.		

CUADRO III-21. SUBSIDIOS DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL FRENTE AL COVID-19 EN MATERIA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (continuación)

Subsidio especial por desempleo destinado a las personas que hayan agotamiento su prestación entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020 (c)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Haber agotado prestación contributiva o subsidio por desempleo entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 y carecer del derecho a estas prestaciones o ayudas y estar en desempleo total e inscrito como demandante de empleo.	80% del IPREM	
Las personas que hubieran agotado una prestación contributiva y estuvieran en el mes de espera de acceso al subsidio por desempleo podrán acceder a este subsidio y posteriormente al de agotamiento; en estos supuestos se descontará del subsidio de agotamiento el tiempo que se haya cobrado de subsidio extraordinario.		90 días y no podrá percibirse en más de una ocasión.
Incompatible con renta mínima, renta de inclusión, salario social o ayuda análoga concedida por cualquier Administración pública. No tener cumplida la edad que le permita acceder a la pensión de jubilación, en sus modalidades contributiva o no contributiva. La solicitud de este subsidio implicará la suscripción del compromiso de actividad .		
Subsidio por desempleo excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura (d)		
Cobertura	Cuantía	Duración
Trabajadoras que hayan prestado sus servicios temporalmente por cuenta ajena como personal técnico o auxiliar en el sector de la cultura para realización de un evento, una obra o espectáculo público, cualquiera que sea el medio o soporte de difusión, y que cumplan ciertos requisitos.	80% del IPREM, con independencia de que los días trabajados por cuenta ajena en el sector cultural lo hayan sido a jornada completa o a tiempo parcial.	3 meses

(a): Real Decreto-ley 11/2020 (arts. 30-32).
(b): Real Decreto-ley 11/2020 (art. 33).
(c): Decreto-ley 32/2020 (art. 1); Real Decreto-ley 35/2020 (disp. adicional 5.ª).
(d): Real Decreto-ley 32/2020 (art. 3).
Fuente: elaboración propia.

CUADRO III-22. ALCANCE DE LAS NUEVAS MEDIDAS COVID-19

(Datos a 31 de marzo de 2021. Personas beneficiarias)

Conceptos

Prestaciones trabajadores fijos discontinuos	
Prestación contributiva o subsidio con derecho reposición <i>RDL 8/2020 y RDL 15/2020</i>	29,695
Prestación contributiva 90 días <i>RDL 8/2020 y RDL 15/2020</i>	9,921
Prestación contributiva extraordinaria <i>RDL 30/2020</i>	119,377
Prestaciones por finalización de la relación laboral en periodo de prueba <i>RDL 15/2020</i>	(*)
Subsidio excepcional por fin de contrato temporal <i>RDL 11/2020</i>	7,992
Prestaciones tras cese por baja voluntaria sin incorporación	
Prestación contributiva <i>RDL 15/2020</i>	373
Subsidio por falta cotización <i>RDL 15/2020</i>	41
Compatibilidad de trabajo agrario con prestaciones por desempleo <i>RDL 13/2020</i>	1,548
Subsidio extraordinario empleados hogar <i>RDL 11/2020</i>	44,062
Acceso extraordinario a prestación contributiva colectivo artistas <i>RDL 17/2020, RDL 32/2020 y RDL 2/2021</i>	3,133
Subsidio colectivo personal técnico y auxiliar sector cultura <i>RDL 32/2020 y RDL 2/2021</i>	174
Acceso extraordinario a prestación contributiva colectivo profesionales taurinos <i>RDL 32/2020 y RDL 2/2021</i>	267
Subsidio especial por agotamiento de prestaciones entre 14/3/2020 y 30/6/2020 <i>RDL 32/2020 y RDL 35/2020</i>	93,746

(*) No es posible dar información precisa, al no poderse diferenciar las personas que accedieron a la protección por desempleo por cese en periodo de prueba en virtud de esta norma, de las que hubieran accedido igualmente por no tener baja voluntaria en los tres meses anteriores.

Fuente: SEPE, *Seguimiento de las medidas adoptadas por el COVID-19*, marzo 2021.

perceptoras de la RAI en los años próximos, una vez que los efectos de la pandemia se hagan sentir de manera más intensa en la población trabajadora de sectores o empresas más afectadas por la pandemia²⁸⁸. Asimismo, la capitalización por desempleo cobrará mayor protagonismo una vez que se reactive la economía de manera más intensa.

Los datos relativos a las bajas de prestaciones asistenciales muestran que, al igual que sucediera con las contributivas, se produjeron fundamentalmente por la reincorporación

288 Las personas acogidas a la RAI durante la crisis financiera crecieron de manera importante a partir de 2012, cuando los efectos de varios años de deterioro económico comenzaron a mermar la empleabilidad de la población de mayor edad, al tiempo que se realizaron cambios normativos que limitaron las condiciones de acceso y duración de las prestaciones contributivas.

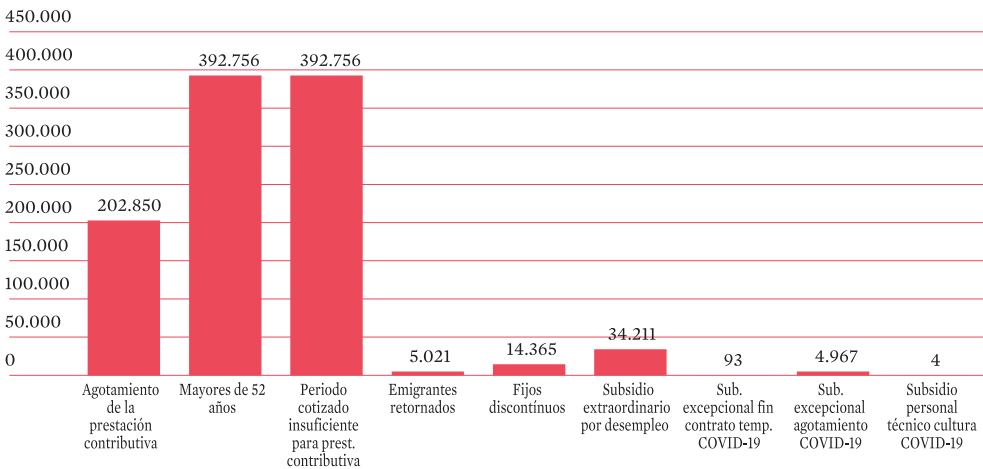
CUADRO III-23. CAUSA DE LAS ALTAS EN EL NIVEL ASISTENCIAL EN 2020

Causa	Total		Total iniciales		Total reanudaciones	
	Número	%	Número	%	Número	%
Total	1.185.320	100	514.368	100	670.952	100
Agotamiento de la prestación contributiva	471.272	39,8	175.957	34,2	295.315	44,0
Mayores de 52 años	117.055	9,9	53.532	10,4	63.523	9,5
Periodo cotizado insuficiente para prest. contributiva	415.398	35,0	159.237	31,0	256.161	38,2
Emigrantes retornados	7.781	0,7	1.654	0,3	6.127	0,9
Fijos discontinuos	2.522	0,2	814	0,2	1.708	0,3
Subsidio extraordinario por desempleo	70.501	5,9	54.701	10,6	15.800	2,4
Sub. Excepcional fin contrato Temp COVID-19	4.035	0,3	3.987	0,8	48	0,0
Sub. Excepcional agotamiento COVID-19	37.441	3,2	36.885	7,2	556	0,1
Subsidio personal técnico cultura COVID-19	26	0,0	16	0,0	10	0,0

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

al empleo, siendo mucho más reducidas las debidas al agotamiento de la prestación. Por tanto, la vertiente asistencial, junto con la contributiva, también contribuyó a proteger a buena parte de la población desempleada hasta que esta pudo retornar al empleo a medida que la economía iba recuperando cierta normalidad. Con todo, no cabe ignorar al colectivo de trabajadores que se han ido quedando fuera del sistema por agotamiento de la prestación, especialmente teniendo en cuenta las dificultades añadidas para incorporarse al mercado laboral en el contexto de la pandemia, si bien hayan podido acogerse a otro tipo de prestaciones o ayudas, como las RMI o el IMV.

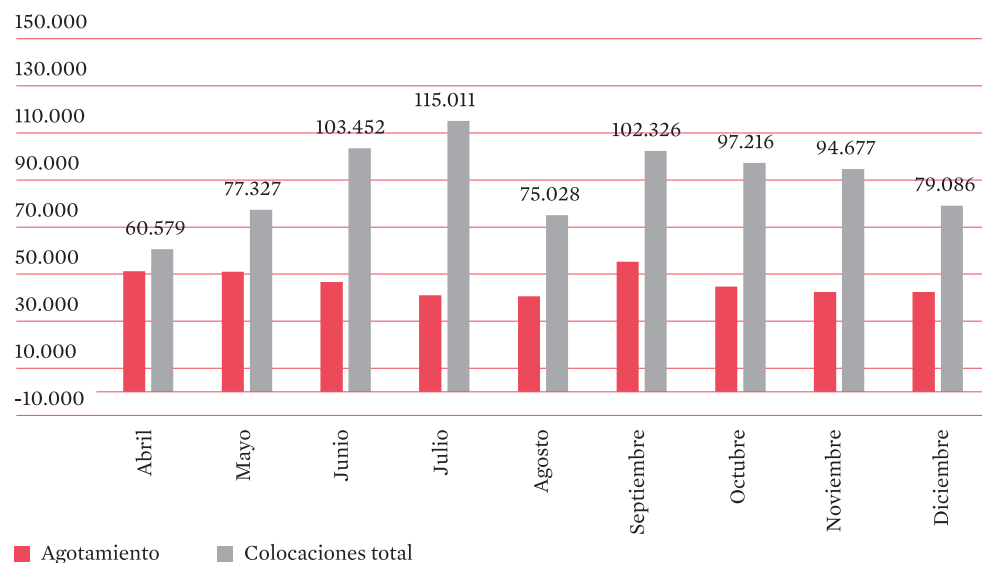
GRÁFICO III-67. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES, POR CAUSA DEL DERECHO (Media a diciembre de 2020)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO III-68. PRINCIPALES CAUSAS DE LAS BAJAS DEL SISTEMA

(Nivel asistencial)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Desde que diera comienzo la pandemia se realizó un esfuerzo significativo también de protección de los trabajadores autónomos. Para ello, se facilitó el acceso a la prestación por cese de actividad ordinaria, ampliando el volumen de potenciales personas beneficiarias, las compatibilidades (incluso con el trabajo por cuenta propia) y eximiendo de la responsabilidad de cumplir algunos de los requisitos exigidos para poder acogerse a la prestación. Además, se aprobó una prestación extraordinaria, la prestación por cese de actividad para aquellos trabajadores por cuenta propia cuyas actividades se vieran suspendidas por el estado de alarma, o cuando registrasen una reducción en su facturación (de al menos, en un 75 por 100) y que, a diferencia con la prestación ordinaria por cese, no requería un periodo mínimo de cotización de 12 meses. Se creó, asimismo, otra prestación extraordinaria destinada a los trabajadores autónomos de temporada. Estas medidas fueron adaptándose progresivamente para garantizar la protección de este colectivo de trabajadores a lo largo de la pandemia (cuadro III-25).

En consonancia con la magnitud de los efectos económicos del COVID-19, y gracias a la flexibilización de los requisitos de acceso a la protección por cese que ha supuesto el establecimiento de la prestación extraordinaria, tanto el número de solicitudes como el de prestaciones

*Extensión
de la protección
de los trabajadores
autónomos*

*2,1 millones de
reconocimientos
de prestaciones
extraordinarias a
trabajadores autónomos*

CUADRO III-24. PRINCIPALES DATOS DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD

Tipología de prestación extraordinaria	Solicitudes recibidas	Solicitudes reconocidas	Favorables sobre total solicitudes (%)	Prestación media (€)
Prestación extraordinaria por cese de actividad de autónomos (PECATA)	1.544.793	1.484.912	96,1	2,530
Prestación extraordinaria por cese de actividad de temporeros (PETECATA)	3,771	1,604	42,5	2,203
Prestación ordinaria de trabajadores que han percibido hasta junio la prestación extraordinaria por cese de actividad (POECATA)	192,353	148,623	77,2	2,800
Prestación por cese de actividad de naturaleza extraordinaria: suspensión de actividad (PECANE I)	77,040	67,094	87,0	636
Prestación por cese de actividad de naturaleza extraordinaria (no acceso a POECATA II ni a POCATA (PECANE II))	71,857	49,464	68,8	1,144
Prestación por cese de actividad por cuenta propia (prórroga) (POECATA II)	145,001	125,474	86,5	2,630
Total	2.153.481	1.989.009	92,3	2,479

Fuente: Asociación de mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), *Prestación extraordinaria por cese de actividad. Balance 2020*.

reconocidas experimentaron un aumento de gran magnitud durante 2020. Según datos de la Asociación de mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), entidades gestoras de las diferentes tipologías de prestaciones extraordinarias por cese de actividad, se presentaron 2,1 millones de solicitudes, habiendo sido reconocidas favorablemente el 92 por 100 de las mismas, hasta alcanzar un acumulado total en el año de 1,9 millones, representando casi 5.000 millones de euros de gasto. De entre todas las modalidades, fue la prestación extraordinaria por cese de actividad de autónomos (PECATA) la de mayor alcance, habiendo sido reconocida a 1,4 millones de trabajadores autónomos. Con todo, la intensidad protectora de esta prestación no ha sido elevada, habiendo alcanzado una cuantía media de 2.500 euros (cuadro III-24).

En comparación con estas cifras, resulta muy reducido el volumen de solicitudes de la prestación ordinaria por cese de actividad ene 2020 (6.499), aunque aumentó un 39 por 100 respecto al año anterior, siendo la mitad rechazadas en primera instancia y habiéndose admitido únicamente el 28 por 100 de las mismas. La principal causa de desestimación fue no haber acreditado correctamente el cese de actividad, que aumentó notablemente respecto a años anteriores.

Prestación por cese de actividad (ordinaria) (artículos 327 y siguientes del texto refundido de la LGSS, aprobado por el RD legislativo, 8/2015)		Prestación extraordinaria por cese de actividad		Prestación extraordinaria por cese de actividad trabajadores de temporada
RD-ley 8/2020, de 17 de marzo (artículo 17)(a) (RD-ley 11/2020RD-ley 13/2020)	Ampliación del régimen de compatibilidad de la prestación a) con el subsidio por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave para los autónomos que estuviesen percibiendo dicho subsidio a 14 de marzo de 2020 (RD-ley 11/2020); b) compatible, entre el 8 de abril y el 30 de junio de 2020, y para quienes se encontrasen en situación de cese de actividad a 8 de abril, con el empleo en el sector agrario realizado al amparo de las medidas extraordinarias de flexibilización laboral (RD-ley 13/2020).	Beneficiarios: trabajadores por cuenta propia (incluidos socios trabajadores cooperativas) cuyas actividades queden suspendidas por estado de alarma, o cuando su facturación en el mes anterior al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75% en relación con el promedio de facturación del semestre anterior. Duración: 1 mes, a partir de la entrada en vigor del RD 463/2020, o hasta el último día del mes en que finalice el estado de alarma (si este dura más de 1 mes). Cuantía: 70% de la base reguladora. El tiempo de percepción se entenderá como cotizado y no reducirá los periodos de prestación por cese de actividad a los que se pueda tener derecho en el futuro. Incompatible con cualquier otra prestación de la Seguridad Social.	Beneficiarios: trabajadores autónomos cuyo único trabajo a lo largo de los últimos 2 años se hubiera desarrollado en el RETA o en el REMAR durante los meses de marzo a octubre y hayan permanecido en alta en los citados regímenes como trabajadores autónomos durante al menos 5 meses al año. Duración: con efectos de 1 de junio de 2020 y duración máxima de 4 meses. Cuantía: 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada. Incompatible: con el trabajo por cuenta ajena y con cualquier prestación de Seguridad Social. También con el trabajo por cuenta propia cuando los ingresos que se perciban en 2020 superen los 23.275 euros.	
RD-ley 24/2020, de 26 de junio (Título II, artículos 8 a 10)	Permite solicitar la prestación a los trabajadores autónomos que percibieran la prestación extraordinaria por cese de actividad prevista en el RD-ley 8/2020, hasta el 30 de junio. Acreditar reducción en la facturación en el 3º trimestre de 2020 de al menos el 75% y no haber obtenido rendimientos netos superiores a 5.918,75 €. Duración: como máximo hasta el 30 de septiembre de 2020. A partir de esta fecha solo se podrá continuar percibiendo esta prestación si concurren todos los requisitos establecidos en la norma para ello.	Exención en la cotización (art. 8 RD-ley 24/2020) durante los meses de julio (100%), agosto (50%) y septiembre (25%) a favor de los trabajadores autónomos que hayan percibido la prestación extraordinaria de cese de durante el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.		

RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre (artículos 13 y 14; Disp. adicional 4. ^a)	(Disp. adicional 4.^a): prórroga hasta el 31 de enero de 2021 las prestaciones ya causadas al amparo del artículo 9 del RD-ley 24/2020, siempre que durante el 4.º trimestre de 2020 mantengan los requisitos que se establecieron para su concesión. Amplia cobertura a trabajadores autónomos que no la hubieran percibido durante el tercer trimestre de 2020. Compatible con el trabajo por cuenta ajena si se cumplen los requisitos establecidos en la norma.	(Artículo 13): autoriza la prestación partir del 1 de octubre de 2020 a: - los trabajadores autónomos que se vean obligados a suspender todas sus actividades como consecuencia del COVID-19. - Trabajadores autónomos que no tengan derecho a la prestación de cese de actividad y que no tengan ingresos procedentes de la actividad por cuenta propia en el último trimestre del ejercicio 2020 superiores al SMI. Asimismo, tener, una reducción en los ingresos en el 4.º trimestre 2020 de al menos el 50% en relación a los ingresos habidos en el primer trimestre de 2020. La cuantía de la prestación será del 50% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada (variable en función de condiciones de los hogares). Durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida se mantendrá el alta en el régimen especial correspondiente quedando el trabajador autónomo exonerado de la obligación de cotizar.	(Artículo 14): establece una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada que desarrollen su actividad entre los meses de junio a diciembre de 2020 siguiendo la línea marcada en el artículo 10 del RD-ley 24/2020. Duración: con efectos de 1 de octubre de 2020 y tendrá una duración máxima de 4 meses. Cuanta e incompatibilidades: se mantienen las mismas que RD-ley 24/2020 (artículo 10)
RD-ley 2/2021, de 26 de enero (artículos 5 a 8 y Disp. transitoria 2. ^a)	(Artículo 7): a partir del 1 de febrero de 2021, los trabajadores autónomos podrán solicitar esta prestación por cese de actividad siempre que concurren los requisitos establecidos en la norma que la regula, aunque se exime de algunas de las exigencias, y se acredite una reducción de ingresos de más del 50% (art. 72). Podrá percibirse como máximo hasta el 31 de mayo de 2021. Podrá ser compatible con el trabajo por cuenta ajena, siempre que se reúnan las condiciones (art. 710).	(Artículo 5): regula la prestación extraordinaria por cese de actividad de forma similar a la introducida por el artículo 13 del RD-ley 30/2020 (artículo 6): introduce la posibilidad de acceder a una prestación extraordinaria de cese de actividad a aquellos trabajadores autónomos que no siendo afectados por el cierre de su actividad ven reducidos sus ingresos y no tienen acceso a la prestación de cese de actividad ordinaria o la regulada en el artículo 7 del RD-ley 2/2021. El derecho a la prestación exonera de la obligación de cotizar y el periodo de su disfrute se entenderá como cotizado. (Disp. transitoria 2.^a) Prórroga la prestación extraordinaria de cese de actividad a los trabajadores autónomos que a 31 de enero de 2021 vinieran percibiendo la actividad suspendida y condiciones, durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida y hasta el último día del mes siguiente que acuerde el levantamiento de las medidas, o hasta el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior.	(Artículo 8): establece una prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada que desarrollen su actividad al menos durante tres meses en la primera mitad del año. Cuantía: 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada. Se exime de la obligación de cotizar, permaneciendo el trabajador en situación de alta o asimilada al alta en Seguridad Social. Incompatible con el trabajo por cuenta ajena y con cualquier prestación de Seguridad Social, salvo que fuera compatible con actividad como autónomo.

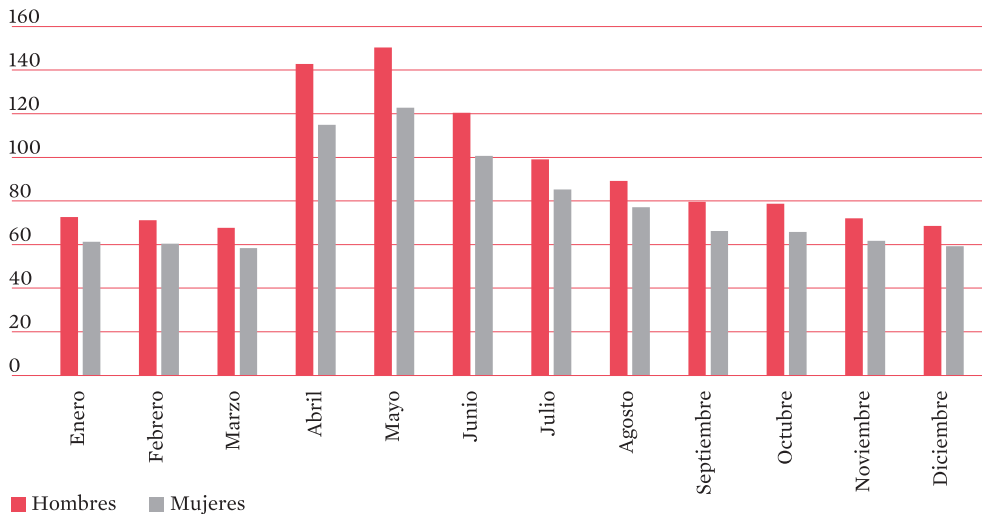
(a) Las modificaciones de dicho artículo que han ido ampliando el volumen de potenciales personas beneficiarias se resumen a continuación por orden cronológico: a) los autónomos que no ingresaron en plazo las cotizaciones sociales correspondientes a los días efectivamente trabajados del mes de marzo, pueden abonarlas fuera de plazo sin recargo (Real Decreto-ley 11/2020); b) los autónomos que no están obligados a llevar los libros contables que acreditan el volumen de actividad, pueden acreditar la reducción de la facturación de al menos el 75 por 100 por cualquier medio de prueba admitido en derecho (Real Decreto-ley 11/2020); c) los autónomos cuya actividad se caracteriza por generar ingresos de manera desigual a lo largo de campañas o periodos temporales superiores al semestral, determinadas actividades agrícolas, culturales o de espectáculos públicos, pesqueras o marisqueras pueden acreditar la reducción de la facturación de al menos el 75 por 100 en base a otro parámetro temporal (Real Decreto-ley 11/2020 y Real Decreto-ley 13/2020); d) los autónomos que no optaron en su momento por alguna mutua colaboradora con la Seguridad social (unos 50.000 no lo hicieron en el plazo que se les había dado, que era hasta el mes de junio de 2019) pueden hacerlo al tiempo de solicitar el cese, y así garantizar el reconocimiento del derecho (Real Decreto-ley 15/2020).

Fuente: elaboración propia.

Estas medidas de fortalecimiento de la protección por desempleo tuvieron una distribución algo desigual por sexo, especialmente en los primeros meses de la pandemia, como muestra la tasa de evolución de cobertura a lo largo del año (gráfico III-69). De media anual en 2020, la tasa de la cobertura de los hombres se situó 15 puntos porcentuales por encima de la de las mujeres (93,8 y 78,3, respectivamente). Las mujeres, además, tuvieron mayor peso en la protección naturaleza asistencial, especialmente en los tramos de edad intermedios, lo que es indicativo de la menor intensidad de la protección en estos casos, dada la menor duración y cuantía de este tipo de prestaciones, como se vio anteriormente.

Con todo, el principal volumen de beneficiarias de prestaciones se encontraba en el ámbito contributivo (95 por 100 sobre el total de mujeres beneficiarias de prestaciones) donde había una distribución más equilibrada por sexo en casi todos los tramos de edad (gráfico III-70) y que obedecería, fundamentalmente, al efecto de los ERTE (a los que estaban acogidas la mitad de las beneficiarias de prestaciones contributivas (gráfico III-72). Las mujeres, pues, tuvieron un menor acceso a las prestaciones por desempleo, como muestra su menor tasa de cobertura, y aunque con mayor peso en las prestaciones asistenciales, el grueso de las beneficiarias durante la crisis estuvo acogida a los ERTE en la vertiente contributiva. Se trata, pues, de un indicador del efecto protector por el sistema de las mujeres durante la pandemia, dado el mayor impacto de la misma en los sectores más feminizados²⁸⁹.

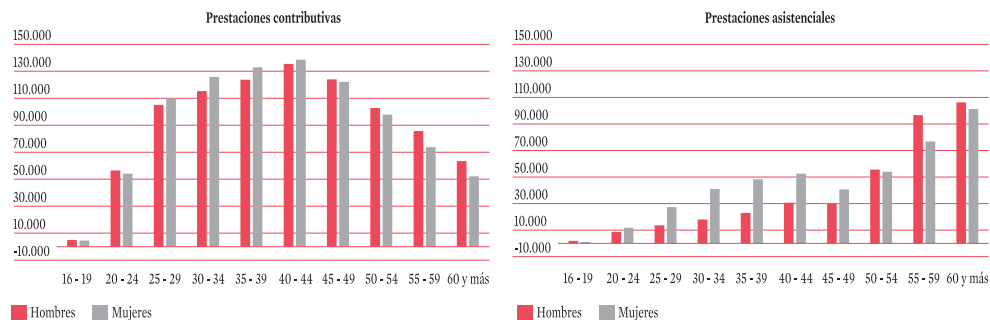
GRÁFICO III-69. TASA DE COBERTURA, POR SEXO



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

289 Para un análisis del ámbito subjetivo de los ERTE en relación con el empleo, véase el capítulo II, apartado 1.2.

GRÁFICO III-70. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES, POR TIPO DE PRESTACIÓN Y SEXO
(Media a diciembre de 2020)



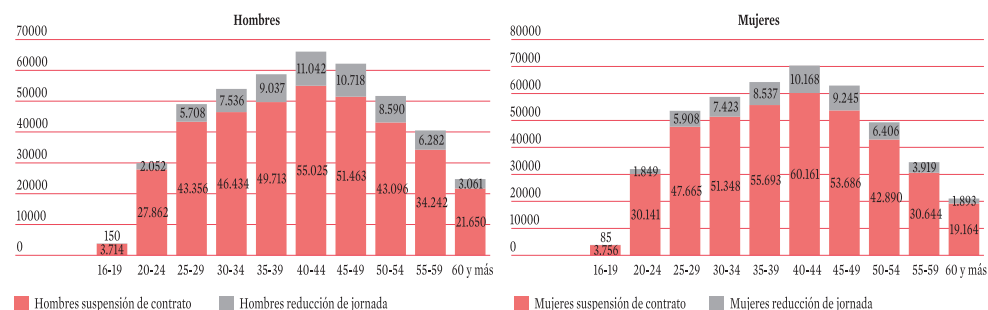
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Impacto positivo de las medidas de protección por desempleo en jóvenes y población extranjera

El efecto de la pandemia y las medidas para su contención tuvieron un impacto importante en el empleo de los trabajadores jóvenes (asociado a su mayor temporalidad), que ya de forma previa se enfrentaban a una situación laboral más precaria y tenían, como se ha visto en ediciones anteriores de esta Memoria, menores posibilidades

de acceso a la protección que otorgan las prestaciones por desempleo. En todo caso, las medidas extraordinarias y urgentes de protección por desempleo adoptadas en el contexto de la crisis provocada por la pandemia sirvieron para amortiguar sus efectos, como se deduce del volumen de ellos acogidos a ERTE, que ha supuesto una intensidad protectora en este grupo algo superior al resto de la población²⁹⁰. Ello no obsta

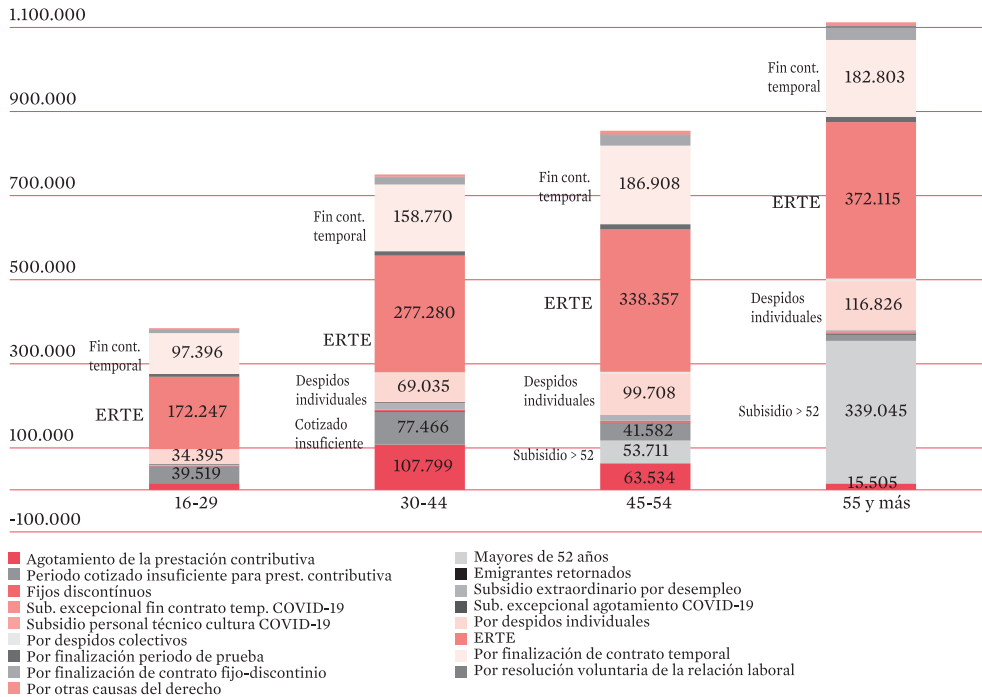
GRÁFICO III-71. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR ERTE, POR SEXO Y EDAD
(Promedio anual)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

²⁹⁰ Para un análisis de la intensidad protectora de los ERTE, calculada a partir del total de empleo en cada edad, véase el capítulo II (apartado 1.2).

GRÁFICO III-72. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR TIPO DE PRESTACIÓN Y EDAD (Media a diciembre de 2020)



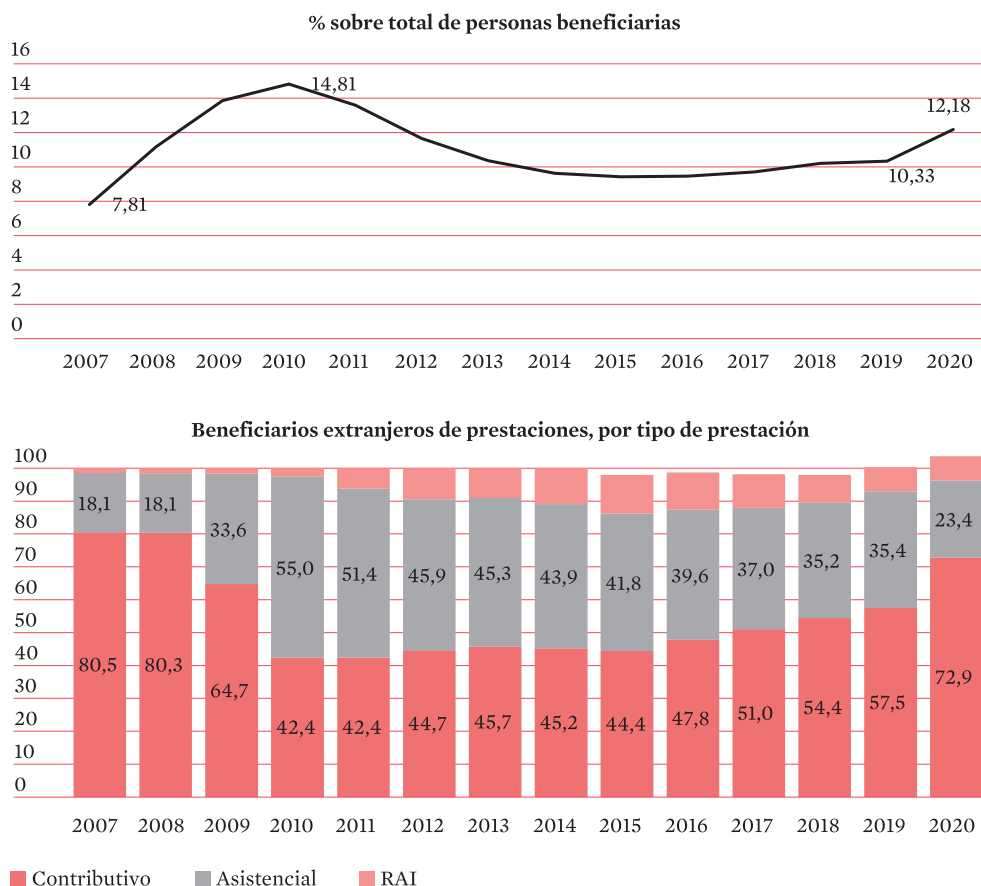
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

para recordar las limitaciones de carácter estructural que determinan un acceso más limitado de la población trabajadora joven a este pilar de la protección social. Esta circunstancia puede manifestarse de nuevo de forma más aguda cuando las medidas de choque finalicen su vigencia, máxime si los efectos de la crisis en el mercado de trabajo perduran en el tiempo²⁹¹.

También aumentó el porcentaje de personas extranjeras beneficiarias de prestaciones por desempleo, hasta alcanzar el 12,2 por 100 sobre el total, 2 puntos porcentuales más que el año anterior a la pandemia. El aumento se produjo en la vertiente contributiva de las prestaciones (de hasta un 15 por 100), hasta afectar al 72 por 100 de personas beneficiarias de nacionalidad extranjera. Se trata, pues, de un indicador adicional de los efectos positivos de los ERTe para aplacar el impacto de la pandemia en la renta de la población trabajadora (gráfico III-73).

291 Para un análisis más detallado de la protección social de la población joven, y con carácter específico, de la protección por desempleo, véase Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

GRÁFICO III-73. PERSONAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

Puede concluirse, pues, que el enorme esfuerzo de fortalecimiento del sistema de protección por desempleo ha logrado proteger las rentas de la población trabajadora durante la pandemia. Un conjunto de mecanismos de protección prolijo, no exento de complejidad técnico-normativa, en consonancia con la también compleja estructura del mercado laboral, que ha alcanzado niveles altos de cobertura gracias a las medidas dirigidas a extender la protección a los colectivos más vulnerables. Es probable que la protección de algunos de estos colectivos haya podido ser mejorable, lo que no obsta para que el balance de conjunto sea positivo, por la intensidad y el alcance logrados durante la pandemia.

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

Las medidas de choque puestas en marcha, sin embargo, irán decayendo a medida que se logre retomar cierta

normalidad social y económica, aunque pueda valorarse la pertinencia de mantener alguna de ellas. Junto a la vertiente protectora, debería ir adquiriendo mayor peso la activación, con el fin de lograr el retorno al empleo de la población trabajadora que haya podido verse más afectada. Con todo, la protección seguirá constituyendo un pilar importante para dar cobertura a los colectivos con mayor vulnerabilidad laboral, tanto a aquellos más afectados por la pandemia, como a los que ya venían mostrando dificultades de empleabilidad con anterioridad.

Las medidas adoptadas durante la pandemia han introducido importantes cambios en el sistema, si bien de carácter coyuntural, para hacer frente a la misma. Ello no obsta para que sea necesario hacer frente a una reforma estructural dirigida a repensar el complejo entramado existente de figuras de protección del sistema, y su coordinación con las de otros ámbitos de la seguridad social, como el IMV y de los Servicios Sociales.

Tal replanteamiento debe ir dirigido a mejorar la eficacia y eficiencia de la protección y lograr, en última instancia, un refuerzo de las políticas sociales que, en consonancia con las reformas pendientes en el mercado de trabajo, permitan mejorar los niveles de vida de la población y reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad que deje la pandemia. Los fondos de recuperación de la Unión Europea constituyen una oportunidad para poner en marcha nuevas reformas en este ámbito, las cuales deberían realizarse en el ámbito del diálogo social con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, dado los buenos resultados alcanzados a través del diálogo social tripartito en el contexto de la pandemia.

2.4. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

El año 2020 ha estado incuestionablemente determinado por el trance sanitario del virus SARS-CoV-2 que, no en vano, ha arrastrado a la sociedad con sus estructuras e instituciones, desde las más básicas —como las relaciones familiares y otras componentes de la vida cotidiana— hasta las económicas, laborales, y educativas. 2020 comenzó con una lejana preocupación por la expansión en China de un virus desconocido y terminó con un 10 por 100 de la población habiendo sido contagiada por el coronavirus en España, como mínimo, y con decenas de miles de muertes causadas directa o indirectamente por el patógeno en nuestro país. Pero también con la llegada de las primeras dosis de una de las vacunas que se han desarrollado en un plazo inusualmente rápido para combatir su efecto devastador.

Un año después de la explosión de la epidemia global, que continúa activa —de manera preocupante en algunas regiones del planeta—, sigue siendo difícil evaluar su alcance. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores

Necesidad de reordenación del complejo entramado de ayudas, reforzando su eficacia

Buena gobernanza y comunicación: una exigencia en la gestión de crisis sanitarias globales

establecidos para analizar su evolución apuntan a una realidad: la gestión de las crisis sanitarias globales requiere —y requerirá— de instrumentos de coordinación ambiciosos que permitan afrontarlas como verdaderos retos comunes. No puede olvidarse que durante la primera etapa de la crisis la todavía endeble base de conocimiento científico sobre el patógeno, su interacción con el cuerpo humano y su transmisión entre personas no favoreció un abordaje con criterios comunes, pero tampoco que la propia ciencia avanza en contextos de incertidumbre, lo que se traduce, en situaciones como la actual, en continuas revisiones de las medidas adoptadas a la luz de las nuevas evidencias. Por eso la gobernanza sanitaria reviste una gran complejidad en situaciones de emergencia global, y más aún, aunque resulte contradictorio, en entornos hiperconectados en los que la difusión de relatos que se apartan de la evidencia puede añadir dificultad al frenar la adhesión a las normas prescritas, como también el recelo provocado en algunos sectores sociales por los cambios de criterio que derivan del surgimiento de nuevos conocimientos.

En un escenario como el descrito las limitaciones de la política sanitaria en la Unión Europea, donde los Estados mantienen la mayor parte de las competencias en esa materia, han puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia una «Unión Europea de la salud»²⁹² para responder con mayor eficacia a las crisis sanitarias transfronterizas, más allá de la adquisición de vacunas. En España, la descentralización de la competencia sanitaria y la falta de instrumentos de coordinación lo suficientemente eficaces han puesto en evidencia la necesidad de avanzar en ese objetivo para ofrecer respuestas rápidas y eficaces a situaciones de riesgo para la salud de la población como la actual.

2.4.1. Salud y atención sanitaria: el impacto del coronavirus

De acuerdo con los datos notificados a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE), hasta el 21 de abril de 2021 se habían identificado 3,2 millones de casos de COVID-19 en España. Sin embargo, es muy probable que esa cifra se encuentre lejos de reflejar la realidad epidémica, porque recoge únicamente los casos detectados mediante pruebas diagnósticas. La escasez de instrumentos de identificación del patógeno en la primera fase de expansión y el hecho de que una parte importante de los contagiados no presente síntomas (únicamente 6 de cada diez casos notificados a la RENAVE los presentó) ha provocado una clara infravaloración del alcance de la epidemia hasta el verano de 2020, cuando las administraciones autonómicas comenzaron a dotarse de instrumentos de detección del virus. Por este motivo la valoración del alcance de la crisis sanitaria debe complementarse con otros indicadores.

292 COM (2020) 724 final.

De acuerdo con la información recogida por organismos internacionales²⁹³, hasta abril de 2021 3,1 millones de seres humanos habían perdido la vida a causa de la enfermedad provocada por el virus SARS-CoV-2²⁹⁴. La

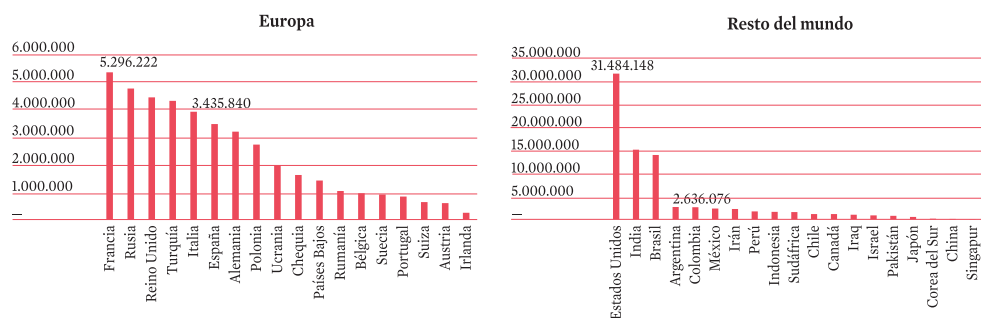
*Una crisis sanitaria
de alcance global*

tercera parte de las muertes ocurrió en la Unión Europea, donde la gran densidad de población y la intensa movilidad interior y exterior habrían facilitado la amplia extensión del virus desde la detección de los primeros casos en febrero de 2020. Además, la esperanza de vida, muy superior a la de otras regiones, que se traduce en la existencia de segmentos amplios de población con edades avanzadas, ha convertido a Europa en un foco de riesgo, porque, como ha quedado suficientemente contrastado, las probabilidades de desarrollar síntomas graves y de fallecer por COVID-19 aumentan con la edad.

No obstante, algunos grandes países fuera del territorio europeo, como Estados Unidos, Brasil e India están sufriendo con dureza los efectos de la pandemia, registrando cifras muy elevadas de contagios y de fallecimientos (gráfico III-74).

En Europa, catorce meses después de la detección de los primeros casos de la infección vírica, y habiendo asumido el golpe que supuso la rápida evolución en Italia y España, el número de casos confirmados asciende a más de 50 millones, y tres millones de muertes en todo el continente, unas cifras impactantes de las que responden no ya unos pocos países, sino la gran mayoría (gráfico III-74). Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que los datos corresponden únicamente a los casos que han sido confirmados

GRÁFICO III-74. CONTAGIOS EN LOS PAÍSES CON MÁS CASOS CONFIRMADOS
(Positivos en pruebas diagnósticas)

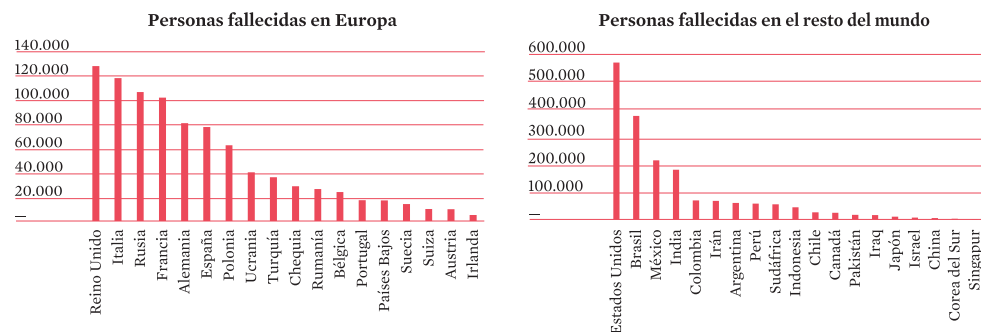


Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias.

293 OMS y Universidad John Hopkins, entre otros.

294 Esta cifra constituye solo una aproximación al número real de personas fallecidas. Durante la primera ola ocurrida en 2020 no se llegó a registrar como causa de muerte de quienes fallecieron sin haberse sometido a prueba diagnóstica en algunos países, entre ellos España. Otros países, como algunos de los que componen el continente africano, cuentan con sistemas de identificación de contagios deficientes, por lo que es difícil calibrar el impacto real de la pandemia. Sin embargo, algunos estudios de seroprevalencia apuntan a incidencias mucho más altas de las reportadas oficialmente en esa región.

GRÁFICO III-75. PERSONAS FALLECIDAS POR COVID-19 EN LOS PAÍSES CON MÁS CASOS CONFIRMADOS
(Datos consolidados 20 de abril de 2021)



Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias.

mediante pruebas PCR e IgM²⁹⁵, lo que excluye presumiblemente a una parte de la población afectada. La falta de disponibilidad de material para efectuar exámenes de confirmación en la fase más crítica de la epidemia ha resultado en un recuento incompleto de enfermos y personas fallecidas en varios países, sobre todo en los que sufrieron los primeros brotes, provocando cierta subestimación de la magnitud real del problema. En este sentido es interesante recurrir a otras fuentes que, como el MoMo o el EuroMoMo²⁹⁶, aportan información muy relevante.

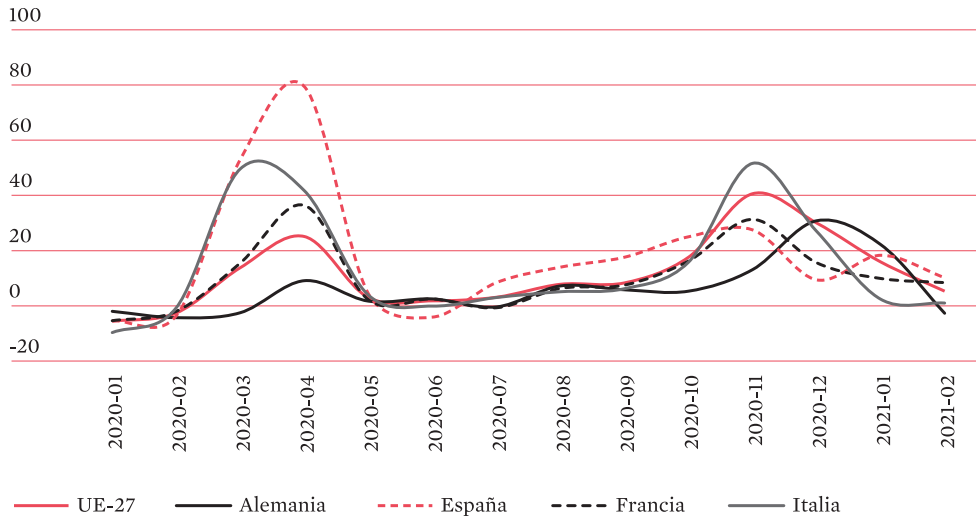
Según los últimos datos recabados por esta última fuente y publicados por Eurostat, desde la llegada de la pandemia a Europa hasta mediados febrero de 2021 la mortalidad por todas las causas (COVID y no COVID) habría aumentado considerablemente, aunque a un ritmo desigual. Así, mientras algunos países se veían ya desbordados por el número de fallecimientos en marzo y abril de 2020, otros procuraban dotarse de los medios para afrontar una eventual llegada del SARS-CoV-2, como finalmente acabó ocurriendo.

Italia y España fueron los primeros en experimentar los dramáticos efectos del virus con aumentos muy acelerados de la mortalidad, cuyo exceso alcanzó casi un 50 por 100 en el mes de marzo en Italia y un 80 por 100 en el mes de abril en España. La aplicación de medidas muy drásticas se tradujo en un «rápido» descenso del número de personas fallecidas en ambos países, pero entretanto, otros como Francia y Alemania comenzaron a sufrir los primeros efectos de la pandemia, si bien de forma menos acusada durante la primera ola en términos de mortalidad.

295 Las pruebas PCR (Polymerase Chain Reaction) permiten detectar un fragmento del material genético de un patógeno. Las pruebas IGM detectan marcadores (anticuerpos) de la fase aguda de una infección.

296 Sistema de Monitorización de la Mortalidad Diaria (MoMo), gestionado por el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III.

GRÁFICO III-76. EXCESO DE MORTALIDAD MENSUAL EN LA UE
(Porcentajes desde enero de 2020 hasta febrero de 2021)



Fuente: Eurostat.

El ritmo de propagación del virus a lo largo de la Unión Europea no ha sido simultáneo en todos los países, a pesar de lo cual se han identificado dos grandes olas de contagios que se han traducido en significativos picos de mortalidad en abril y noviembre de 2020 con una notable mejoría en el periodo intermedio (gráfico III-76). Sin embargo, la continuidad de las medidas restrictivas después de la primera ola de contagios en algunos países, y la relajación de aquellas en otros, se tradujo en importantes diferencias en el exceso de mortalidad en los meses de verano, siendo España el país con peores cifras relativas²⁹⁷ a lo largo del periodo estival y en otoño. En cambio, otros países como Alemania, Italia y Francia sufrieron una mortalidad más baja, con una fuerte subida a partir de otoño.

La escasez de material para realizar pruebas que identificaran con precisión los contagios en las primeras fases de la epidemia en España tuvo como consecuencia un infradiagnóstico de COVID-19. El exceso de mortalidad²⁹⁸

La expansión del virus y el alcance de la epidemia en España

²⁹⁷ El exceso de mortalidad mide el número de fallecimientos no esperado para un periodo concreto, siendo la base de cálculo la mortalidad registrada en años anteriores.

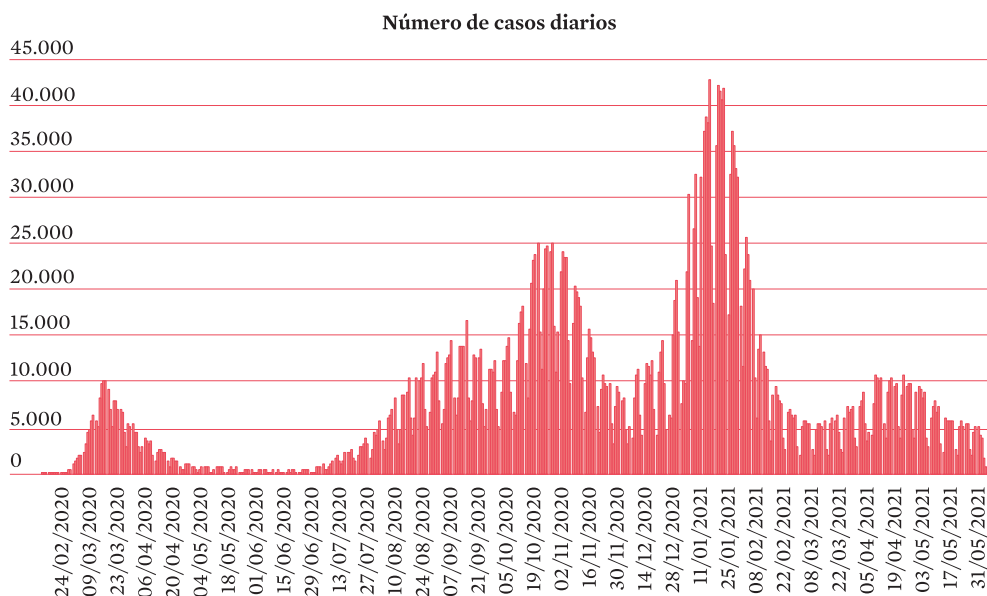
²⁹⁸ La información sobre mortalidad diaria por todas las causas se obtiene del Registro General de Registros Civiles y Notariados del Ministerio de Justicia, distribuidos entre todas las comunidades autónomas y que incluye las 52 capitales de provincia. Durante el año 2020 el Sistema de Monitorización de la Mortalidad diaria (MoMo) en España incluye las defunciones por todas las causas procedentes de 3.929 registros civiles informatizados, que representan el 92 por 100 de la población española. Las estimaciones de mortalidad esperada se realizan mediante modelos restrictivos de medias históricas basados en la mortalidad observada del 1 de enero 2008 hasta un año previo a la fecha actual, procedente del Instituto Nacional de Estadística.

atribuible mayoritariamente a la expansión del virus no quedó registrado como tal en su totalidad. Por otro lado, el retraso en la atención a otras patologías debido a la saturación del SNS y el temor de la población a contraer una enfermedad contagiosa que estaba mostrando un perfil alarmante, probablemente derivó en la desatención de algunos cuadros urgentes con el consiguiente agravamiento y desenlace fatal. Por ello, durante la primera ola el indicador del exceso de mortalidad recogió valores muy superiores al registro específico de COVID, mientras que a medida que avanzaban los meses y había más disponibilidad de medios diagnósticos, la distancia entre los dos indicadores respondía más a la suma de otras causas derivadas de la pandemia y en menor medida al infradiagnóstico de COVID-19 (gráfico III-77).

El sistema de monitorización estima cinco periodos de exceso: 1 (10 de marzo a 9 de mayo), 2 (20 de julio a 29 de agosto), 3 (1 de septiembre a 25 de diciembre), 4 (4 de enero a 13 de febrero), 5 (12 a 20 de abril), siendo el primero, con un 65 por 100 de exceso de mortalidad (43.919) el más agudo, seguido del periodo inmediatamente posterior a la navidad de 2020, cuando el exceso registrado alcanzó el 16 por 100 (gráfico III-78).

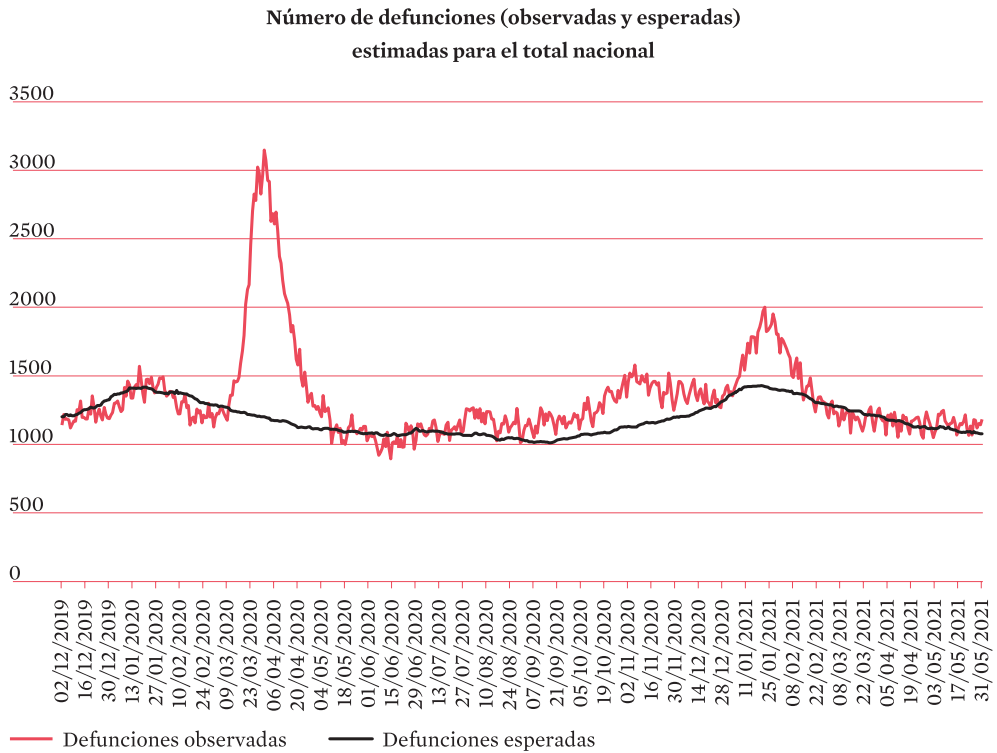
GRÁFICO III-77. EVOLUCIÓN DE LA CURVA EPIDÉMICA EN ESPAÑA

(Número de casos diarios)



Fuente: ISCIII.

GRÁFICO III-78. EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD OBSERVADA Y ESPERADA EN ESPAÑA
(Diciembre 2019 a mayo 2021)



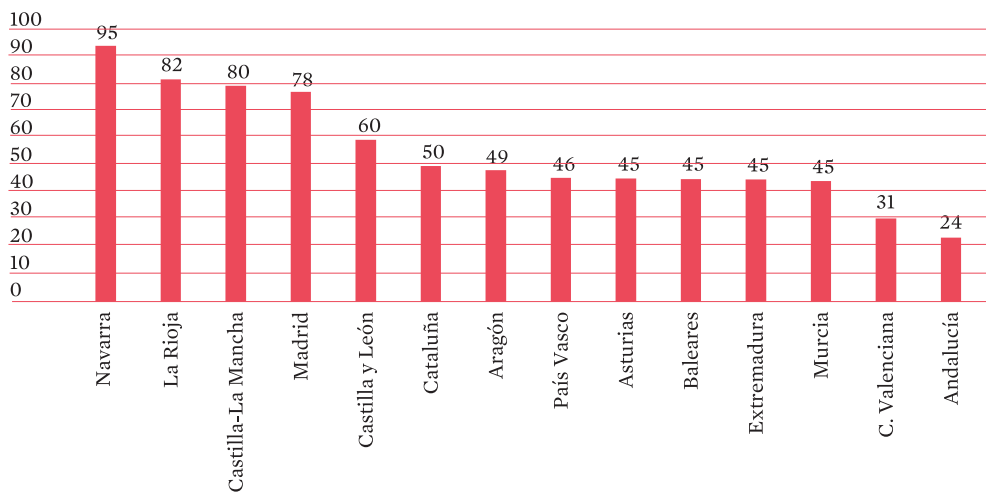
Fuente: ISCIII, MoMo.

Hasta abril de 2021 se han constatado importantes diferencias territoriales tanto desde el punto de vista del ritmo de aparición del exceso, como del exceso total acumulado (gráfico III-79). Así, mientras algunas comunidades han experimentado hasta seis periodos (con disminuciones del exceso de fallecimientos entre ellos), otras han sufrido muy pocos o incluso ninguno. Por otro lado, algunos territorios han visto incrementar fuertemente la mortalidad en un solo periodo y en otras se ha distribuido a lo largo de varios de ellos. En todo caso, el balance desde el inicio de la crisis hasta abril de 2021 muestra un panorama de notables diferencias en la expresión más dramática de la expansión del patógeno, con comunidades que prácticamente han visto duplicarse la mortalidad, hasta algunas que, como Canarias, han sufrido golpes mucho menos duros. Navarra, La Rioja, Castilla-La Mancha y Madrid han sido hasta abril de 2021 las comunidades con los registros de exceso de mortalidad más altos. Cabe recordar que se trata de una medida relativa del alcance de la epidemia que no presenta los números absolutos (número total de personas fallecidas).

*Distintos ritmos de
evolución epidémica y
alcance desigual en las
comunidades autónomas*

GRÁFICO III-79. EXCESO DE MORTALIDAD EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

(Porcentajes de marzo de 2020 a abril de 2021)



Fuente: ISCIII, MoMo.

El registro de fallecimientos a causa del SARS-CoV-2 muestra una distribución temporal similar a la anterior, pero con un perfil algo menos agudo debido al infradiagnóstico, con una zona llana que se corresponde con el verano de 2020 y dos periodos de elevación en otoño y diciembre-enero (gráfico III-80).

Más allá de la desigual incidencia territorial y de sus distintos efectos a lo largo de la estructura de edades, el coronavirus está mostrando la importancia de los deter-

Las desigualdades sociales en salud se recrudecen en la pandemia

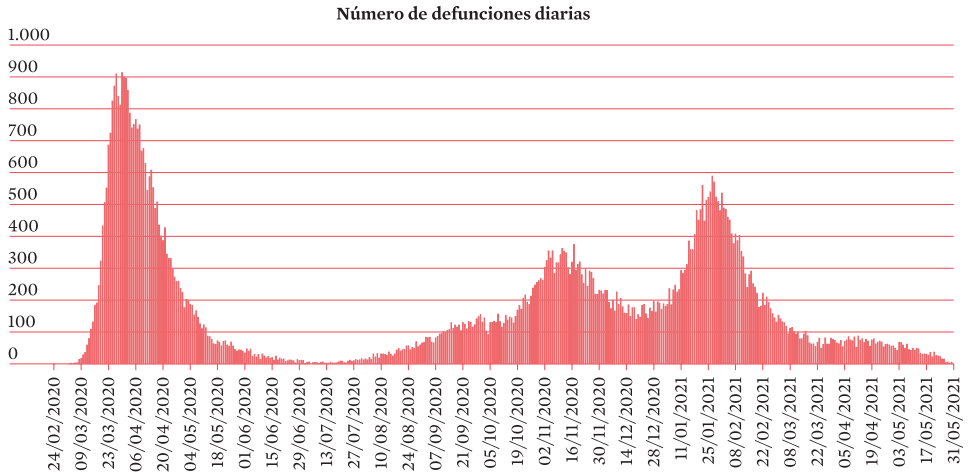
minantes sociales de la salud también en situaciones de crisis epidémicas como la actual. No en vano, la posición socioeconómica implica distintos niveles de exposición al virus y diferentes niveles de riesgo para la salud una vez contraída la enfermedad contagiosa.

Las desigualdades sociales en salud derivan de las condiciones socioeconómicas y laborales, educativas y de condiciones de fragilidad previas, entre otras²⁹⁹. Se han identificado, en este sentido, vectores de desigualdades directos e indirectos³⁰⁰. Los primeros, referidos a las tasas de contagio y a niveles de gravedad, tienen que ver con la mayor o menor exposición al patógeno por las condiciones de trabajo, los lugares de residencia, las formas de convivencia y el tipo de transporte usado para los

299 Ministerio de Ciencia y Tecnología, Grupo de Trabajo Multidisciplinar, *Informe sobre desigualdades y COVID-19*, febrero 2021.

300 En lo concerniente a la generación de desigualdades indirectas del coronavirus, como la caída de rentas y la pérdida de empleo o empeoramiento de las condiciones laborales, el capítulo II (Empleo) y el epígrafe 1.1 de este capítulo, sobre condiciones de vida y situación económica de los hogares, abordan estas cuestiones en profundidad.

GRÁFICO III-80. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS FALLECIDAS POR COVID-19 EN ESPAÑA (Confirmados por prueba diagnóstica)



Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias.

desplazamientos cotidianos. Así, las ocupaciones que implican mayor interacción y más proximidad, propias de algunos sectores como la hostelería o los cuidados, implican mayor desprotección frente al contagio. Al mismo tiempo, las condiciones de trabajo menos estables tienden a empujar a los trabajadores a asumir más riesgos por el temor a perder sus empleos. Debe tenerse en cuenta, además, que la mayor parte de los empleos que requieren baja cualificación ofrecen menos posibilidades de trabajar a distancia, añadiendo la presencialidad mayor riesgo de contagio y por ende, de transmisión. Los bajos ingresos se relacionan, por otro lado, con formas de convivencia (mayor hacinamiento) y lugares de residencia (barrios con mayor densidad de población) más expuestos al riesgo de contagio.

En cuanto a la desigualdad una vez contraída la enfermedad por coronavirus, la evidencia científica muestra con claridad que los pronósticos y la evolución de los pacientes empeoran significativamente, multiplicándose el riesgo de fallecimiento en aquellas personas que presentan morbilidades crónicas, frecuentemente asociadas con estatus socioeconómico bajos, como la diabetes, la obesidad y la hipertensión, entre otras.

Aunque los datos epidemiológicos no permiten de momento establecer vínculos estadísticos más precisos, al no disponerse en España de registros de información sociodemográfica de las personas contagiadas, existe suficiente evidencia de la relevancia de los determinantes sociales en el riesgo de contagio/transmisión y en la evolución de los cuadros clínicos en personas contagiadas. Por ello, en un entorno epidemiológico en el que la prevención constituye el arma principal para detener la expansión de los patógenos, las políticas de salud pública cobran una especial

relevancia, atendiendo a las condiciones sociales de los distintos estratos, y particularmente de los más vulnerables. Además en un contexto medioambiental global en el que el riesgo de propagación de enfermedades zoonóticas se amplía con la degradación de los ecosistemas³⁰¹, el refuerzo y la transversalización de la política de salud pública irá adquiriendo cada vez mayor interés en el objetivo de reducir las desigualdades evitables.

Salud pública

La crisis sanitaria ha favorecido la puesta en valor de una dimensión de la atención escasamente dotada y poco conocida por la población. No en vano, la prestación de salud pública ha ido reduciendo su importancia en el conjunto del sistema, con un menor peso en el gasto total (en torno al 1 por 100 del conjunto del gasto sanitario público) y una imbricación en el nivel de atención primaria que muchas veces resulta en disolución dentro de esa estructura.

Desde el punto de vista de la salud pública, las enfermedades transmisibles llevaban décadas perdiendo protagonismo en un contexto epidemiológico de predominio de la cronicidad, convertida de hecho en centro de la diana preventiva y terapéutica. Sin embargo, la aparición y difusión de nuevos patógenos, que según los comunicados emitidos a lo largo de las dos últimas décadas por la OMS, nunca ha dejado de ser una posibilidad, ha situado con la pandemia de COVID-19 a las enfermedades infecciosas en una posición de relevancia global.

En España, desde marzo de 2020, con la aparición de los primeros casos y la rápida expansión del virus, las intervenciones de salud pública han cobrado un protagonismo excepcional por la contundencia de las medidas adoptadas para tratar de poner freno al avance epidémico, abriendo un escenario inédito en democracia.

El 14 de marzo de 2020 se declaró el estado de alarma³⁰² en todo el territorio español —prorrogado hasta el 21 de junio de ese año— para afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. Durante el periodo establecido se decretó la restricción de la circulación de los ciudadanos, la garantía en el suministro de alimentos y productos necesarios para la salud pública, la regulación de la apertura de la hostelería, la restauración y los locales donde se realizaran actividades culturales, artísticas, deportivas y similares, la priorización del trabajo a distancia y la suspensión de la actividad escolar presencial. Las autoridades civiles de las Administraciones públicas de todo el país, en particular las sanitarias, quedaron sujetas a la autoridad del ministro de Sanidad.

El Plan para la transición hacia una nueva normalidad, se aprobó el 28 de abril de 2020, siendo su objetivo conseguir la recuperación paulatina de la vida cotidiana

301 A este respecto, véase el apartado 1.4 de este capítulo, *Sostenibilidad ambiental y condiciones de vida*.

302 Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

y la actividad económica, minimizando el riesgo que representa la epidemia para la salud de la población y evitando que las capacidades del Sistema Nacional de Salud se pudieran desbordar. Para ello establecía varias fases de desescalada que, una vez superadas, dejaron sin efecto las medidas de la declaración del estado de alarma. Durante el breve periodo que siguió, denominado «nueva normalidad», se adoptaron varias medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, para permitir seguir haciendo frente y tratando de poner freno a la pandemia.

La amenaza de una segunda ola de contagios propició una nueva declaración del estado de alarma el 25 de octubre de 2020, que pese a la previsión de duración de dos semanas, fue prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021.

Durante este periodo se establecieron limitaciones sujetas a ciertas excepciones justificadas. Así, se limitó la circulación de las personas por las vías o espacios de uso público entre las 23:00 y las 6:00 horas, se restringió la entrada y salida de personas del territorio de cada comunidad o ciudad autónoma, se limitó la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados a un máximo de seis personas, salvo convivientes y se limitó la permanencia de personas en lugares de culto.

*Segunda ola y siguientes:
diversidad y variabilidad
de situaciones y respuestas
a nivel territorial*

Todas las medidas estuvieron sujetas a la determinación de las Administraciones autonómicas, en tanto que autoridades competentes delegadas³⁰³, lo que en la práctica se ha traducido en un amplio abanico de situaciones en el territorio nacional, con restricciones estrictas en unas comunidades autónomas y medidas más laxas en otras. Posiblemente esta circunstancia no ha favorecido la correcta comprensión por parte de los ciudadanos, generando a veces confusión en un periodo complicado en el que se han sucedido los cambios en las disposiciones en función de la evolución epidémica. En este escenario, la actividad del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud³⁰⁴ (CISNS), cuyas funciones de asesoramiento planificación, evaluación y de coordinación del Sistema, se plasman en recomendaciones, ha permitido coordinar algunas medidas, como las relativas a la contención de la movilidad en los periodos vacacionales, pero su papel ha resultado limitado a la hora de abordar una política de salud pública común.

303 La Estrategia Estatal contra la segunda ola (en permanente revisión en función de los datos de evolución epidémica) recoge las medidas acordadas por las comunidades autónomas para el control de la infección así como las acciones de control implementadas por cada territorio.

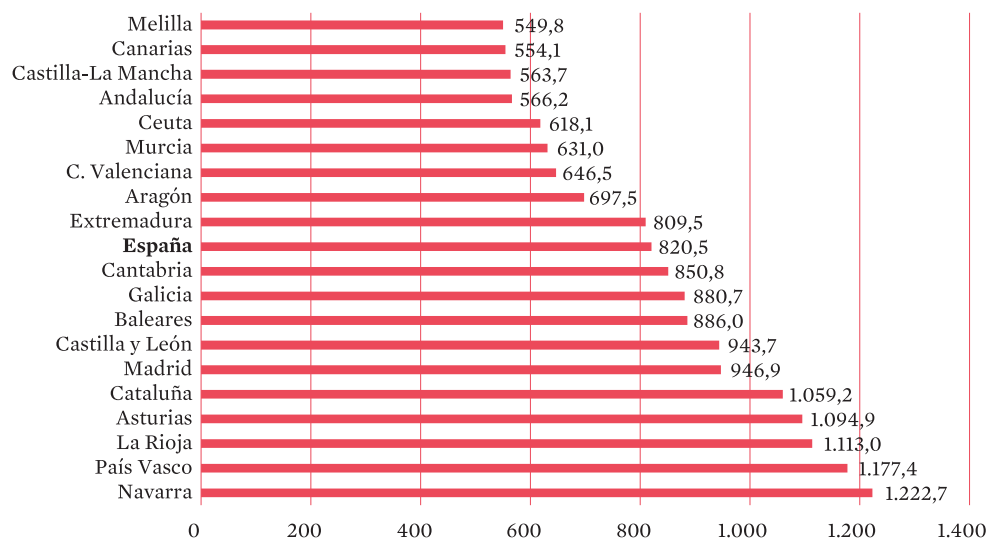
304 El Plan de Respuesta Temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19, aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud del 16 de julio, establece las capacidades de preparación y respuesta que se deben garantizar para actuar frente a un incremento de la transmisión del SARS-CoV-2. Dicho Plan indica que las comunidades autónomas deben disponer de planes de contingencia para reforzar las capacidades a nivel asistencial (primaria y hospitalaria) y de salud pública y prepararse para responder a cualquier escenario de aumento de transmisión, asumiendo que no existe un enfoque único en la gestión de los casos y los brotes de COVID-19 y que se deben evaluar los riesgos en cada territorio según sus particularidades.

*La detección de casos:
instrumento fundamental
para controlar los brotes
epidémicos*

la escasa disponibilidad de personal de equipos de rastreo (mecanismo de salud pública sencillo pero eficaz para frenar la expansión de virus cuando no se ha alcanzado aún la transmisión comunitaria) no solo dificultó el recuento de casos y el análisis de la evolución epidemiológica, sino que además supuso una traba a la hora de atajar el avance de la pandemia y el control de los brotes locales. Sin embargo, el aumento de la capacidad diagnóstica de las administraciones autonómicas a lo largo de los meses se ha incrementado de manera drástica hasta superar los 45 millones de test (953 por cada mil habitantes como término medio), con notables diferencias entre comunidades autónomas, y tasas superiores a los mil test por cada 1.000 habitantes en Navarra, País Vasco, Cataluña, La Rioja y Asturias o cercanas a esa proporción en algunas de las comunidades más afectadas.

La secuenciación genómica del SARS-CoV-2, completada poco después de su aparición en China, y el estudio de la interacción del patógeno con el cuerpo humano, hicieron posible el inicio de los trabajos de búsqueda de instrumentos de inmunización específicos. A los pocos meses varios preparados estaban

GRÁFICO III-81. PRUEBAS DIAGNÓSTICAS POR CCAA
(Tasas por 1.000 habitantes)



Fuente: MSCBS, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias sanitarias. Datos consolidados 20 de abril de 2021.

siendo probados en ensayos clínicos en distintos países y menos de un año después del primer brote epidémico, al menos tres vacunas empezaron a ser distribuidas comercialmente.

La explosión de la crisis sanitaria, que en cuestión de semanas se había convertido en global, superando con creces los requisitos para ser considerada como pandemia, hizo que se activaran los mecanismos necesarios para encontrar instrumentos que frenaran su expansión. A las medidas preventivas, primero recomendadas y luego obligatorias en muchos países, relacionadas con la interacción entre seres humanos, se sumó una ambiciosa carrera para encontrar la vacuna que atajara la expansión del SARS-CoV-2. La implicación de instituciones y organismos públicos y privados, y empresas relacionadas con la investigación biomédica y la producción de instrumentos farmacológicos tuvo como resultado el hallazgo casi simultáneo de varias vacunas. Tanto la comunidad científica como las instituciones recibieron la llegada de estos instrumentos de forma muy positiva, dando comienzo a una campaña de vacunación sin precedentes que, no obstante, no ha sido ajena a la polémica y cuya ejecución está revistiendo una gran complejidad. Por un lado, a la desconfianza de una parte de la población ante unos preparados nuevos³⁰⁵ surgidos de procesos acelerados de investigación se ha ido sumando la notificación de algunos eventos adversos tras la administración de varios de ellos. Por otro, la distribución mundial de las vacunas ha mostrado hasta abril de 2021 un enorme desequilibrio entre países, con tasas de vacunación mucho más altas en los más ricos, lo que además de suponer un alto coste en términos de equidad, aleja el objetivo de frenar la extensión de la pandemia³⁰⁶. A ello se añadió, entre otras controversias, especialmente en los primeros meses, la competencia entre los países con mayor accesibilidad en el acopio de dosis para administrar en sus poblaciones, con el fin de detener los efectos más dramáticos de la pandemia y de recuperar el ritmo vital de la sociedad.

En la Unión Europea, la adopción de un enfoque común³⁰⁷ para garantizar el suministro y facilitar el despliegue de las vacunas implicó la suscripción de acuerdos de adquisición anticipada por parte de la Comisión con los distintos productores en nombre de los Estados miembros. A cambio del derecho a comprar un número determinado de dosis de vacunas en un periodo y a un precio establecidos, la Comisión financió una parte de los costes iniciales que afrontaban los productores de vacunas con cargo a los 2.700 millones de euros de dotación del Instrumento de Asistencia

305 A este respecto cabe señalar la importancia que desde el inicio de la crisis se ha concedido a la promoción de la confianza ciudadana en las vacunas, como uno de los aspectos clave para el éxito de la campaña, que se refleja con nitidez en el texto de la Estrategia de vacunación.

306 España, como parte de la Unión Europea, participa en la iniciativa internacional COVAX, que aspira a que la vacuna llegue a todas las personas del mundo, apoyando la iniciativa para que ese objetivo se alcance cuanto antes. Ya que la meta final consiste en que la gran mayoría de la humanidad esté inmunizada frente al SARS-CoV-2.

307 Véase capítulo I, apartado 2.3, de esta Memoria, *Marco institucional y gobernanza*.

Urgente. Esta financiación se considera un pago a cuenta de las vacunas que adquieren los Estados miembros. Hasta abril de 2021 el suministro de dosis de las distintas vacunas en producción se cifra en 150 millones de dosis a lo largo de la Unión Europea, en tanto que 123 millones han sido ya administradas entre la población.

En España las primeras dosis —varios preparados requieren de la administración de dos dosis para alcanzar su máxima efectividad— llegaron antes de finalizar 2020, pero el desigual ritmo de aplicación en las comunidades autónomas, respondiendo a las distintas capacidades en función de la dotación de los servicios sanitarios, los cambios en las pautas de vacunación originados por la aparición de efectos adversos, así como el incumplimiento de los plazos de entrega comprometidos por parte de algunos laboratorios, pueden estar condicionando el cumplimiento del objetivo marcado, a saber, la vacunación del 70 por 100 de la población a finales de agosto (gráfico III-82). Siguiendo el modelo establecido en la Estrategia de vacunación³⁰⁸, a finales del mes de abril el 8,6 por 100 de la población había recibido la pauta completa de la vacuna asignada (una o dos dosis)³⁰⁹.

RECUADRO III-23. CRITERIOS A UTILIZAR EN LA VALORACIÓN DE PRIORIDAD

1. Criterios de riesgo

- A. Riesgo de morbilidad grave y mortalidad: las personas tienen una mayor probabilidad de enfermedad grave o muerte si adquieren la infección por SARS-CoV-2.
- B. Riesgo de exposición: las personas tienen una mayor probabilidad de estar en entornos donde el SARS-CoV-2 está circulando y estar expuestos a una cantidad infectiva del virus.
- C. Riesgo de impacto social o económico negativo: las personas desarrollan una función social o laboral por la cual la vida y el sustento de otras personas dependen de ellas directamente, por lo que estarían en peligro si enfermaran; o por su profesión u oficio no tienen fácil implementar la digitalización de su actividad o trabajo.
- D. Riesgo de transmitir la infección a otros: las personas tienen una mayor probabilidad de transmitir la infección a otras personas.

2. **Otros criterios:** estos criterios se tendrán en cuenta para establecer estrategias de captación y de comunicación que mejoren la aceptación de la vacunación en cada grupo de población a vacunar en cada momento.

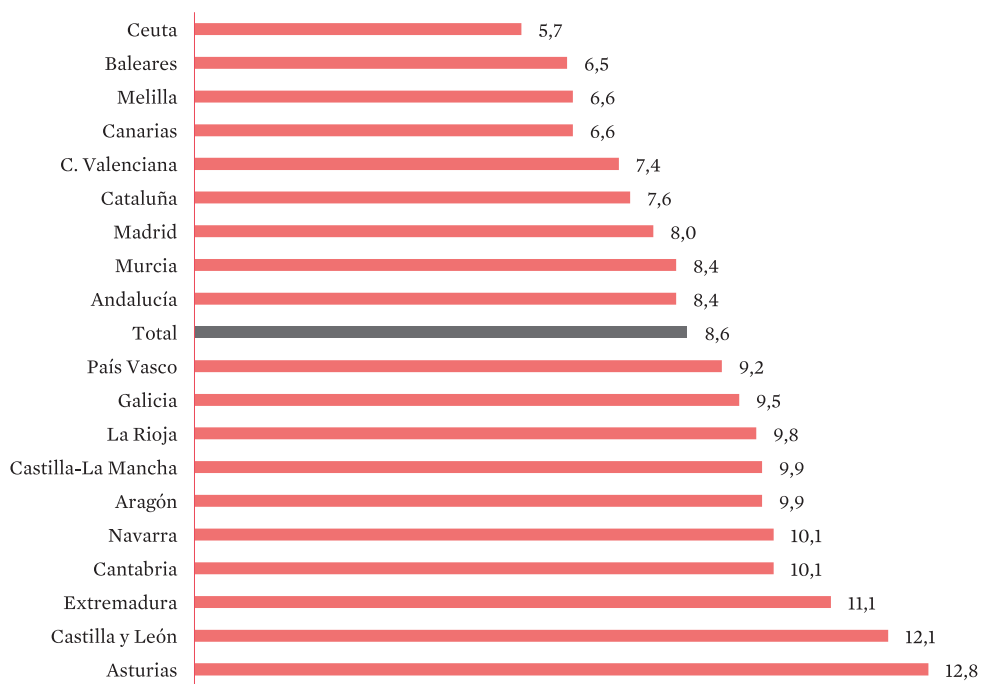
- E. Factibilidad: facilidad para identificar a las personas de un determinado grupo de población para citarlas y ofrecerles la vacunación.
- F. Aceptación: valoración de la actitud del grupo de población concreto hacia la vacunación (en función de las coberturas de vacunación alcanzadas frente a otras vacunas y de los resultados de estudios de opinión realizados).

308 Estrategia de Vacunación frente a COVID-19 en España (Ponencia de programa y registro de vacunaciones).

309 Hasta abril de 2021 España disponía de tres preparados, dos de ellos son vacunas de ARNm (Comirnaty y vacuna de Moderna) y una de vector de adenovirus de chimpancé (Vaxzevria). La otra vacuna autorizada, y próximamente disponible (vacuna de Janssen) también es de vector de adenovirus, en este caso humano. El mecanismo que todas estas vacunas utilizan consiste en material genético que codifica para la producción de la proteína S de SARS-CoV-2.

GRÁFICO III-82. COBERTURA VACUNAL CON PAUTA COMPLETA

(Porcentajes de vacunados sobre la población total en cada comunidad autónoma)



Fuente: MSCBS: Gestión integral de la vacunación COVID-19. Datos consolidados a 22 de abril de 2021.

No obstante el establecimiento de unos criterios básicos de priorización, es importante señalar que estos han ido experimentando algunas modulaciones en función de los datos de evolución epidemiológica así como de la información clínica de la población vacunada.

Cabe recordar que la finalidad de la vacunación es prevenir que las personas vacunadas contraigan la enfermedad y, en caso de contraerla, disminuir la gravedad y mortalidad de la misma, (protección directa) y controlar la epidemia mediante el aumento de la población inmunizada frente a la enfermedad (protección indirecta). Si bien una protección indirecta que permita controlar la pandemia mediante la inmunización de una alta proporción de la población será más fácil de alcanzar si las vacunas utilizadas tienen efecto sobre la transmisión (capacidad esterilizante del virus a nivel de nasofaringe), aún está por determinar el impacto en la transmisión, por lo que el alcance del objetivo se conocerá a medida que vaya progresando la campaña.

Atención primaria

La atención primaria es un elemento central para el buen funcionamiento del Sistema Nacional de Salud y de su fortaleza depende en gran medida la eficiencia y la calidad

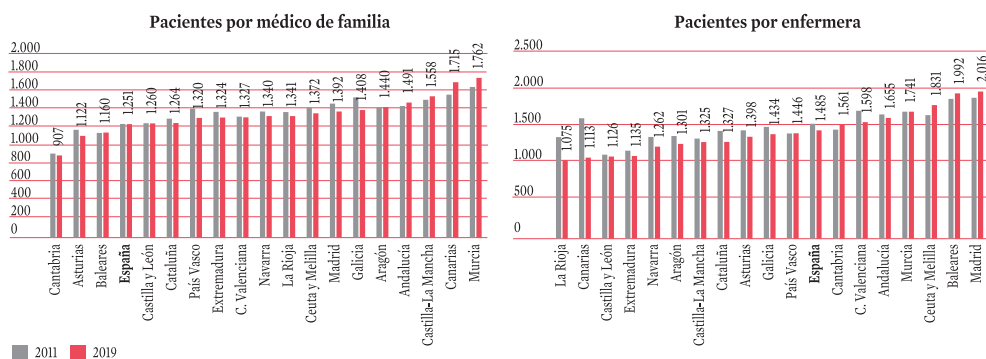
del conjunto del sistema. Por eso una buena dotación de equipos y de recursos humanos redundaría en una mejora de la calidad de la atención con efecto de arrastre sobre el SNS.

Los centros de atención primaria recibieron en 2019, es decir, antes del inicio de la pandemia 402,3 millones de consultas, esto es, 9 consultas por persona al año (7,7 de hombres y 10 en mujeres), con diferencias entre las distintas comunidades autónomas, con un máximo de 11 y un mínimo de 7 consultas por persona. La puesta en relación del tamaño de la población protegida con el número de profesionales de la enfermería arroja para el conjunto del SNS una ratio de 5,7 enfermeras por cada 1.000 habitantes, quedando bastante por debajo del valor medio en la Unión Europea (8,4). Y ello a pesar de la evolución positiva de los últimos quince años.

La importancia de la atención especializada en el SNS, que se refleja en la proporción de recursos económicos que absorbe, se manifiesta también en el número de profesionales con que cuenta, muy superior al de la atención primaria. Así ocho de cada diez enfermeras prestan sus servicios en hospitales y consultas de especialistas, mientras que solo dos trabajan en primaria, lo que resulta en unas ratios muy altas de pacientes asignados a cada profesional. De acuerdo con los datos del MSCBS, en España el número de pacientes potenciales asignados a cada enfermera asciende a 1.485, con una considerable variabilidad interterritorial. Siete comunidades autónomas muestran cifras superiores a 1.500 tarjetas por enfermera, siendo Madrid la que padece la presión asistencial más fuerte desde este punto de vista, superando las 2.000 tarjetas para cada profesional, y La Rioja, con la mitad de tarjetas, la que muestra el valor más favorable.

En lo concerniente al personal médico, con 3,9 facultativos por cada mil pacientes potenciales, el SNS se sitúa en una posición media en el contexto de Unión Europea. En 2019 cada médico de familia tenía asignadas 1.251 tarjetas en España, pero ese valor medio oculta, como en el caso del personal de enfermería importantes diferencias

GRÁFICO III-83. RECURSOS DE MEDICINA DE FAMILIA Y ENFERMERÍA POR CCAA 2019
(Número de tarjetas asignadas)



Fuente: MSCBS.

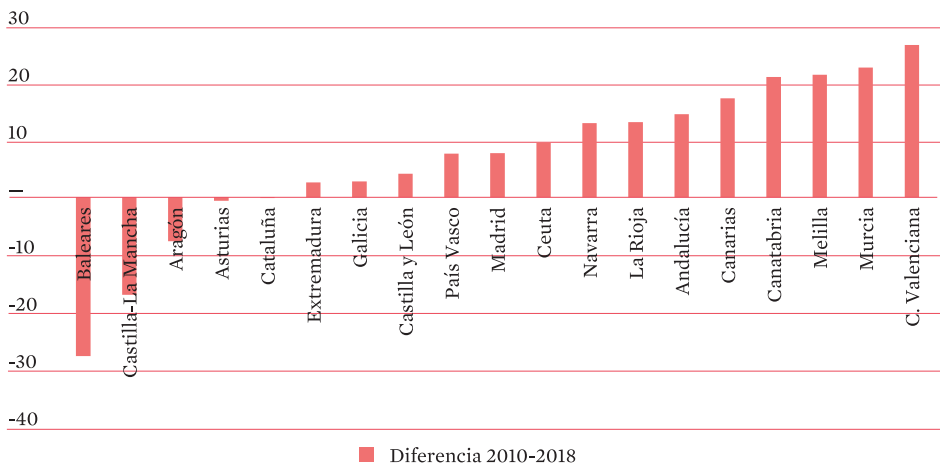
entre comunidades autónomas, de modo que algunas comunidades se acercan mucho o incluso superan el límite establecido de 1.500 tarjetas, siendo Madrid, Galicia, Aragón, Andalucía, Canarias y Murcia las comunidades con mayor presión (gráfico III-83).

La pérdida de recursos de este nivel asistencial, que en términos de estructura del gasto sanitario público se ha manifestado en una paulatina disminución de su importancia en favor de la atención especializada y hospitalaria, ha implicado un distanciamiento del objetivo marcado por los sucesivos planes y estrategias a pesar de la creciente importancia de este nivel asistencial en el actual contexto demográfico.

No en vano, la realidad sociodemográfica en España hace ineludible un esfuerzo para dotar en los próximos años a la atención primaria de capacidad para afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población y de la carga derivada del cambio de patrón de morbilidad. La cronificación de los cuadros a atender en un entorno demográfico con una presencia cada vez mayor de personas de edades avanzadas se traduce en el incremento de la multimorbilidad y la polimedicación, que requiere de mecanismos de control y coordinación entre distintos niveles de atención, entre otras.

Por el contrario, los niveles de dotación muestran, como se ha visto, una tendencia decreciente, con el descenso del número de centros de atención primaria a pesar del incremento de la demanda, especialmente en los territorios más envejecidos como Castilla-La Mancha y Castilla y León, entre otras comunidades. A este escenario estructural se ha unido la necesidad de reforzar los mecanismos para el abordaje de crisis de salud pública, que como la pandemia de COVID-19, ha puesto de relieve el amplio margen de mejora de la coordinación. Al mismo tiempo, se ha revelado la exigencia de dotar de más medios para ello a un nivel asistencial que ha recibido gran parte de

GRÁFICO III-84. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ATENCIÓN PRIMARIA, 2010-2019
(Tasa de variación en %)



Fuente: Fadsp, www.epdata.es

la carga de esfuerzo durante los momentos más agudos de la crisis. Además, pasada la primera ola de la pandemia, la atención primaria tuvo que afrontar la recuperación de su actividad normal, asumiendo un papel clave en la detección de nuevos casos para cortar las cadenas de transmisión, todo ello en un contexto de reducción de los recursos asignados en los últimos años, lo que en algunas comunidades se tradujo en falta de capacidad para un «rastreo» de casos efectivo.

No obstante, la crisis sanitaria ha forzado algunos cambios positivos como la contención de los servicios de urgencias, el incremento de atención domiciliaria, la telemedicina o la coordinación con hospitales y emergencias, que sería positivo consolidar. En todo caso, el refuerzo de la atención primaria requeriría de un fortalecimiento presupuestario que posibilitara una mayor adecuación de los recursos humanos a las necesidades reales y una mejora de las condiciones laborales en un sector cuya tasa de temporalidad se sitúa en el 28 por 100 —para el conjunto del sistema—, así como de una mejora de la dotación material y tecnológica de los centros de salud y el acceso a pruebas complementarias.

Atención especializada

La crisis sanitaria está dejando una profunda huella en el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, con la saturación de buena parte de unos servicios que, sobre todo en la primera mitad del año, tuvieron que priorizar la atención urgente a pacientes infectados por SARS-CoV-2. Ello ha supuesto el desplazamiento de una proporción significativa de la actividad programada en atención especializada, dando como resultado el empeoramiento de los indicadores de las listas de espera en ese nivel asistencial, siendo el más llamativo el aumento del tiempo medio de espera, tanto para procedimientos quirúrgicos como para consultas con el médico especialista.

El retraso en el diagnóstico de patologías cuyo éxito en el tratamiento depende del diagnóstico precoz y la atención temprana, la postergación de tratamientos asistenciales, preventivos y farmacológicos, que derivan en agudización de cuadros, entre otros, son posibles consecuencias de las listas de espera. Por eso la extensión de unos periodos que ya antes del inicio de la crisis resultaban excesivos en muchas ocasiones, está llevando a retrasos inasumibles en algunas especialidades.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las circunstancias han cambiado a lo largo del año, con un primer semestre excepcionalmente duro por la llegada inesperada del virus, que fue recibido por unas estructuras deficientemente preparadas para asumir el repentino aumento de la demanda asistencial. Y por una población que en muchos casos reaccionó con miedo, y aun padeciendo cuadros que hubieran requerido atención, autolimitó su recurso a los servicios sanitarios. Por tanto, a la casi paralización de la actividad rutinaria para absorber la demanda de asistencia urgente, se unió la inhibición de una parte de la demanda de una población confinada, que prefirió no asumir el riesgo de contagio en los centros sanitarios de una enfermedad poco conocida y que causaba alarma por las altas cifras de fallecimientos registradas en pocas semanas.

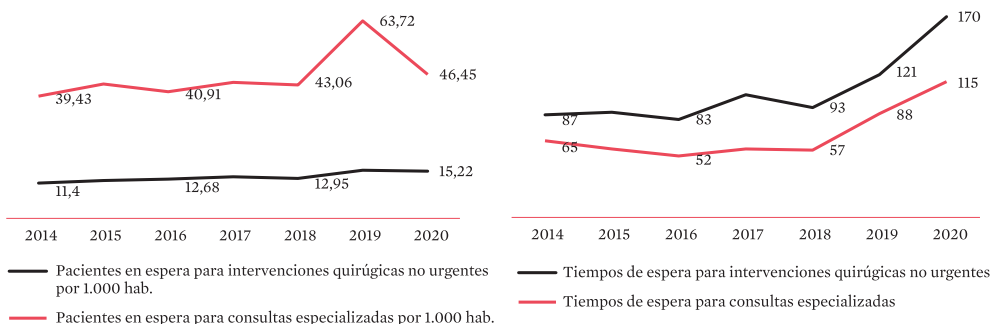
Coincidiendo con el final de la limitación de la libre circulación que acompañó a la declaración del estado de alarma, a finales de junio de 2020, 691.508 pacientes tenían indicada una intervención quirúrgica no urgente en el SNS, una cifra menor (-2 por 100) que la registrada

en diciembre de 2019. Esta reducción, que rompe con la tendencia de crecimiento casi estructural, se explicaría por la disminución del número de pacientes que entran en la lista, tanto por la parada de la actividad no urgente en los servicios especializados, como por el mencionado descenso de la demanda de atención a dichos servicios. En todo caso, no responde a una mejora y oculta una demanda que irá aflorando en los próximos meses, lo que añadirá nueva presión al conjunto del sistema.

Los datos sobre la evolución de la actividad procedente de lista de espera muestran una notable caída del número total de entradas con respecto a los años anteriores, en concreto, un 35 por 100 menos que en el primer semestre de 2019.

Paralelamente al descenso del número de pacientes con aplazamiento, se registró un importante aumento del tiempo medio de espera, que a mediados de año se situaba en 170 días, lo que supone un incremento del 40 por 100 (55 días como término medio) entre diciembre y junio, alcanzando la cifra más alta desde el inicio de la serie (gráfico III-85). A la vez, la proporción de pacientes que llevaban más de seis meses aguardando se situó en el 33 por 100, suponiendo un incremento del 18 por 100. Parte de la explicación puede encontrarse en el flujo de actividad procedente de las listas de espera. Así, la reducción del número de salidas de la lista, cifrada en el 36 por 100, que supone el mantenimiento de un buen número de pacientes en demora, explicaría el empeoramiento de este indicador de calidad del SNS. Debe suponerse que algunos pacientes habrán optado por el cambio al circuito privado (no en vano, el porcentaje de doble aseguramiento en España supera el 30 por 100 en algunas comunidades autónomas como Cataluña o Madrid, habiendo seguido aumentando la contratación de seguros privados durante 2020), mientras que otros habrán fallecido.

GRÁFICO III-85. EVOLUCIÓN DE LOS PACIENTES EN ESPERA Y DE LOS TIEMPOS DE DEMORA (DÍAS)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Sistema de Información sobre listas de espera en el SNS, situación a 30 de junio de 2020.

En lo referente a las consultas externas en atención especializada, los datos de junio de 2020 muestran una evolución muy similar a la de la espera para cirugía, con un ligerísimo descenso de la tasa de pacientes en espera y un fuerte aumento del tiempo medio necesario para ser recibido en consulta (115 días, frente a los 88 de diciembre de 2019). De la misma manera que el retraso de las intervenciones quirúrgicas puede incrementar el agravamiento de muchas patologías, el aplazamiento de consultas puede retrasar diagnósticos, lo que contribuye a reducir la probabilidad de pronósticos favorables. Por ello, la acumulación de cuadros sin diagnóstico tendrá una repercusión negativa en términos epidemiológicos en los próximos años.

En este sentido, la información relativa al diagnóstico y tratamiento de tumores durante la primera ola de la pandemia hace pensar que las consecuencias del descenso

*Disminución
de los diagnósticos
de cáncer y previsible
aumento de casos*

en la actividad asistencial tendrá reflejo en una subida del número de tumores cancerígenos no diagnosticados o diagnosticados en fases más tardías y por tanto en el aumento de la mortalidad asociada a ellos³¹⁰. No en vano, el número de primeras consultas (pacientes nuevos) de- creció en casi un 21 por 100 entre los meses de marzo y

junio de 2020 frente a los mismos meses de 2019. Al mismo tiempo, las consultas de seguimiento hechas telefónicamente se triplicaron, produciéndose un descenso de casi un tercio en las consultas presenciales respecto a 2019.

Por otro lado, durante la primera ola de la pandemia se observó una importante disminución de la actividad diagnóstica, principalmente citologías y biopsias. En el primer caso se dio una reducción del 57 por 100 de la actividad, lo que da lugar a una disminución del diagnóstico de cáncer con esta prueba del 30 por 100. En lo que respecta a las biopsias, la disminución fue del 41 por 100, disminuyendo en un 23,5 por 100 los diagnósticos de cáncer.

El impacto que surtirá a medio y largo plazo la pandemia en el campo de la oncología, con toda su gravedad, es solo una de las consecuencias más penosas que dejará

*La pandemia mental
y la necesidad
de reforma del modelo*

la pandemia en la eficacia y la calidad de la atención sanitaria en España. Pero no es ni será la única. Sin ánimo de exhaustividad, valga poner de relieve cómo distintos estudios y la propia OMS alertan de un preocupante aumento de patologías en el ámbito de la salud mental y

del empeoramiento de aquellas que ya estaban diagnosticadas, viéndose perturbado el funcionamiento de los servicios de salud mental, neurológicos y de tratamiento

310 Sociedad Española de Anatomía Patológica (SEAP), la Sociedad Española de Enfermería Oncológica (SEEO), la Sociedad Española de Hematología y Hemoterapia (SEHH), la Sociedad Española de Oncología Médica (SEOM), la Sociedad Española de Oncología Radioterápica (SEOR) y la asociación que atiende a un mayor número de pacientes con cáncer, la Asociación Española Contra el Cáncer (AECC), *Impacto sanitario del coronavirus en la atención hospitalaria a pacientes oncohematológicos*, 2021.

de las toxicomanías como consecuencia del COVID-19. En España, desde el inicio de la pandemia el 6,4 por 100 de la población ha acudido a un profesional de la salud mental por algún tipo de síntoma, siendo el origen más frecuente la ansiedad (43,7 por 100) y la depresión (35,5 por 100), mientras un 5,8 por 100 de la población ha recibido tratamiento psicofarmacológico ³¹¹. La interrupción de las terapias, el cambio al modelo a distancia y el aumento de la demanda ha podido tener repercusiones en la calidad de la atención prestada en el caso de muchos tratamientos. La precaria y desigual situación de los equipos de atención a la salud mental del SNS durante esta crisis sanitaria, cuya necesidad de reforzamiento era ya palmaria con anterioridad a la pandemia, no ha hecho sino acentuar la necesidad de impulso y reforma del modelo de atención a la salud mental en España, tal y como se viene planteando desde hace años.

Desde la finalización del primer estado de alarma, uno de los principales instrumentos para facilitar la toma de medidas de control de la transmisión del virus en las comunidades autónomas ha sido el conjunto de indicadores consensuado en el CISNS³¹², de acuerdo con el cual se establecen unos niveles de alerta para determinar las actuaciones proporcionales al nivel de riesgo de transmisión de SARS-CoV-2, adaptables según la situación y el contexto de cada territorio.

*Presión asistencial
derivada del COVID*

El conjunto de indicadores atiende a la situación epidemiológica, la capacidad asistencial y la capacidad de salud pública, las características y vulnerabilidad de la población susceptible expuesta y la posibilidad de adoptar medidas de prevención y control. Los indicadores, niveles y medidas propuestas en documento son la referencia tanto en escenarios de aumento de riesgo de transmisión como en escenarios de reducción del mismo, estando en permanente revisión en función del conocimiento y experiencia adquirida en el manejo de la pandemia y de la nueva información y evidencia científica sobre el comportamiento del virus (cuadro III-26).

El sistema de respuesta coordinada para el control de la transmisión establece una escala de cinco estadios en la valoración del riesgo en dos niveles: de transmisión del virus y de utilización de servicios asistenciales por COVID-19.

En lo que concierne a esta última, y de acuerdo con los datos recabados por el MSCBS, a finales de abril de 2021 el 23 por 100 de las camas de UCI se encontraban ocupadas por personas enfermas de COVID-19, lo que situaba al conjunto del país cerca del nivel de «riesgo muy alto», establecido en el umbral del 25 por 100 de estas infraestructuras. Pero ese umbral fue sobrepasado durante varios meses al menos

311 CIS, Estudio núm. 3312, *Encuesta sobre la salud mental de los/las españoles/as durante la pandemia de la COVID-19*, febrero 2021.

312 CISNS, Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19, cuyo objeto es establecer unos niveles de alerta que determinen actuaciones proporcionales al nivel de riesgo de transmisión de SARS-CoV-2 y adaptables según la situación y el contexto de cada territorio. Estas actuaciones pretenden garantizar una coordinación suficiente entre territorios sin que obste, en ningún caso, a las comunidades autónomas a tomar las medidas complementarias que consideren adecuadas.

CUADRO III-26. INDICADORES PARA LA VALORACIÓN DEL RIESGO: NIVEL DE UTILIZACIÓN DE SERVICIOS ASISTENCIALES POR COVID-19

Indicadores	Fórmula de cálculo	Nueva normalidad	Bajo	Medio	Alto	Muy alto	Fuente
Ocupación de camas de hospitalización por casos de COVID-19	Número camas hospitalización ocupadas por COVID / núm. total camas en funcionamiento	$\leq 2\%$	$> 2 \text{ a } \leq 5\%$	$> 5 \text{ a } \leq 10\%$	$> 10 \text{ a } \leq 15\%$	$> 15\%$	Declaración de datos capacidad asistencial
Ocupación de camas de cuidados críticos por casos de COVID-19	Núm. camas críticos ocupadas por COVID / núm. total camas críticos en funcionamiento	$\leq 5\%$	$> 5 \text{ a } \leq 10\%$	$> 10 \text{ a } \leq 15\%$	$> 15 \text{ a } \leq 25\%$	$> 25\%$	Declaración de datos capacidad asistencial

Fuente: CISNS, Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19.

durante dos periodos (los datos anteriores son incompletos y poco comparables); entre finales de octubre y principios de diciembre de 2020 y entre principios de enero y principios de marzo de 2021.

Sin embargo, la desigual incidencia en el territorio nacional y los diferentes ritmos de contagio en cada comunidad autónoma, así como los diferentes niveles de equipamiento de los sistemas sanitarios autonómicos, se han reflejado en niveles de presión dispares. Así, Cataluña, Madrid, y La Rioja son las comunidades que durante más tiempo se han mantenido por encima del umbral de «riesgo alto», alcanzando en algunos momentos proporciones superiores al 50 por 100. Otras como, Cantabria o Galicia han experimentado subidas muy puntuales de corta duración (Canarias, dada su baja incidencia, ha quedado durante toda la crisis y hasta finales de abril, relativamente lejos del umbral de máximo riesgo. En esta situación cada administración autonómica ha establecido medidas de control independientes, siendo algunas —al amparo del estado de alarma— mucho más restrictivas que otras.

2.4.2. Calidad y financiación del sistema

Gasto y financiación

La magnitud de la crisis sanitaria que comenzó en 2020 ha favorecido en cierto sentido la postergación del debate sobre la sostenibilidad del sistema sanitario público en un contexto en el que la realidad se ha impuesto con toda su crudeza, mostrando las debilidades del SNS y dando claras señales de la necesidad de una mayor aportación de recursos. Así, la saturación de buena parte de los servicios, vivida de manera dramática en algunos territorios, y la escasez de personal sanitario para atender a una demanda que desbordaba las expectativas más pesimistas hasta solo unos meses antes de la llegada de la epidemia vírica, han puesto de relieve la existencia de un margen de

mejora en la financiación del sistema. Más allá del abrupto surgimiento de necesidades concretas derivadas de la urgencia sanitaria, el SNS venía exigiendo una revisión de los recursos asignados a una de las estructuras clave del sistema de bienestar.

La evolución demográfica, que lleva aparejada una clara tendencia a la cronificación de las patologías, el continuo incremento de la innovación científica y tecnológica o las propias expectativas de los usuarios, son algunos de los factores que determinan la tendencia al crecimiento del gasto sanitario, revertida durante los años de ajuste presupuestario y que, en cualquier caso, no había sido suficiente para que en España se llegara a alcanzar la media de la Unión Europea en términos de proporción del PIB.

Tal como se dijo en el informe del CES sobre inversión pública³¹³, la crisis originada por la pandemia ha sacado a la luz una serie de estrangulamientos o deficiencias en algunos ámbitos relacionados con la inversión pública como la insuficiente dotación de equipamientos sociales, concretamente en sanidad, educación y servicios sociales, que vienen siendo objeto de un descenso de la inversión pública desde 2009-2010 y que habría dado lugar a carencias en su mantenimiento y habría conducido a su descapitalización. Estos equipamientos resultan esenciales para la salud, la cohesión y el bienestar social, por lo que resulta necesario reforzar la inversión pública y potenciar la colaboración público-privada, además de garantizar su adecuada gestión. A ello habría que añadir una mayor inversión en capital humano que, tal y como se señala en el informe, no está incluida en el concepto contable de inversión pública a pesar de sus evidentes beneficios económicos de largo plazo, priorizando el gasto en servicios educativos, sociales y sanitarios.

La crisis sanitaria, que ha devenido en una de las peores crisis económicas en décadas, ha coincidido con el inicio de un nuevo ciclo político, después de dos prórrogas de los presupuestos generales del Estado y la aprobación de nuevas cuentas. En este contexto, los nuevos presupuestos³¹⁴ reflejan la excepcionalidad de la situación generada por el virus, afectando a todas las partidas y de manera especial a la Sanidad. Tal como recoge el texto, el objetivo es situar el gasto sanitario público en el 6,9 por 100 del PIB previsto para el 2021. Para ello la inversión pública en sanidad ascendería hasta los 84.506 millones de euros en 2021, lo que supondría un incremento de 8.578 millones de euros con respecto a lo que se destinó en el año 2019, antes de la llegada de la pandemia.

El gasto sanitario público se elevó en 2019 a una cantidad total de 75.803 millones de euros, lo que supuso un incremento del 5,1 por 100 con respecto al año anterior. Desde 2015, superado el periodo de restricción presupuestaria con la consiguiente caída del gasto sanitario público, la tasa de variación alcanza el 14 por 100 (gráfico III-86).

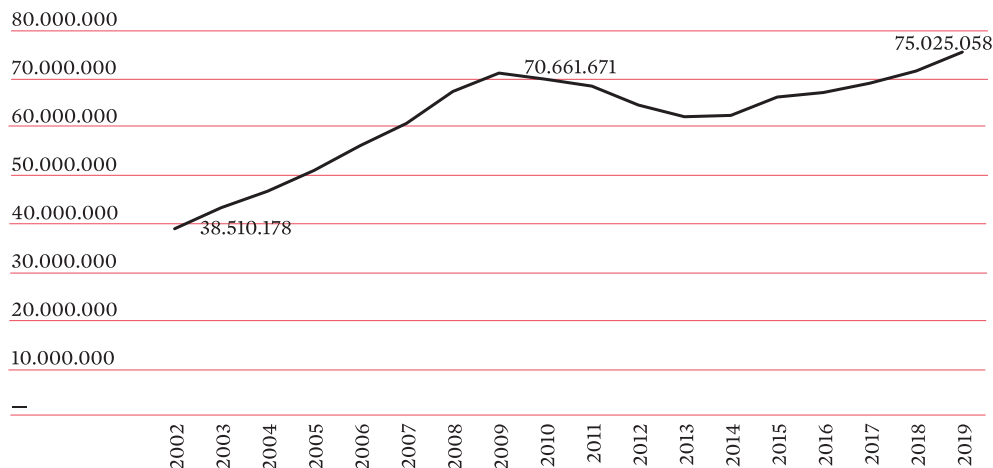
El gasto sanitario previo a la pandemia: una tendencia de crecimiento insuficiente para afrontar la crisis

313 Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas*.

314 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.

GRÁFICO III-86. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SALUD, 2002-2019

(Millones de euros)



Fuente: MSCBS.

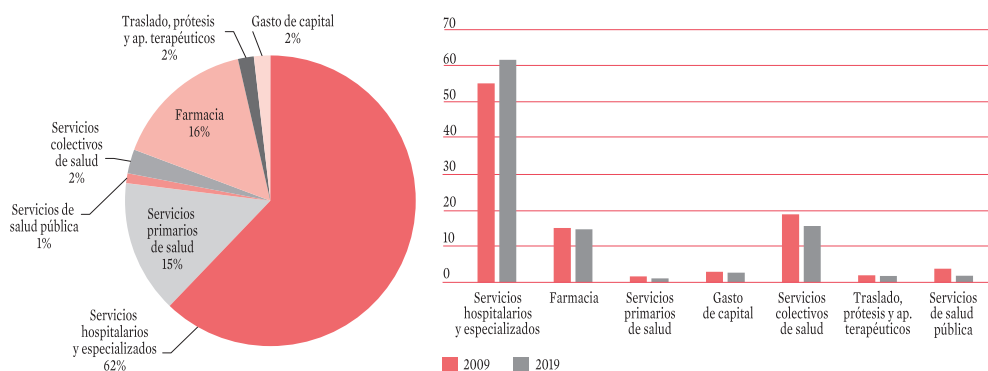
No obstante esta evolución positiva, el gasto sanitario público hasta 2019 no había logrado situarse en el valor medio de la Unión Europea como porcentaje del PIB, encontrándose España (6,09 por 100) muy por debajo del registrado en algunos países como Francia, Dinamarca, Alemania, o Suecia, con un esfuerzo público inferior en este ámbito de la protección social, que además se ha reducido desde 2015.

La remuneración de asalariados, implicó un gasto de 32.500 millones de euros, con una participación del 45 por 100, por lo que constituye la rúbrica más importante. La reposición de efectivos con carácter general y las subidas salariales (2,5 por 100 en 2019) han motivado un crecimiento del 16 por 100 desde 2015. Cabe recordar a este respecto el papel desempeñado por la devolución de las pagas extra que habían sido suspendidas en el contexto del cumplimiento de los objetivos de estabilidad en 2012.

En lo que concierne a las transferencias sociales en especie, que incluye los conciertos sanitarios en servicios ambulatorios y hospitalarios, ascendió 6.100 millones (un 2,2 por 100 más que en 2018). Por su parte, los consumos intermedios, que incluyen entre otros, la farmacia hospitalaria, en 2019 alcanzaron los 18.900 millones.

Atendiendo a la distribución funcional, el gasto sanitario público mantiene una estructura bastante estable, con un claro predominio de los servicios hospitalarios y especializados, que por su alto coste unitario implican fuertes inversiones. Además, en los periodos de restricción presupuestaria el peso de esta función tiende a aumentar, en detrimento de otras como los servicios de atención primaria. En la crisis de 2008, que tuvo consecuencias en casi todas las dimensiones de la protección social, la disminución de los recursos dedicados al sistema sanitario público se reflejó también en la estructura del gasto, perdiendo peso principalmente los servicios primarios de

GRÁFICO III-87. ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO 2019



Fuente: MSCBS.

salud y ganando importancia los servicios especializados del sistema. Sin embargo, a partir de 2015 la recuperación del gasto se ha reflejado en un cierto reequilibrio de la estructura, si bien la atención primaria (14,8 por 100) no ha llegado a recuperar su peso en el conjunto, que se sitúa todavía un punto por debajo del que exhibía en los años inmediatamente anteriores a aquella crisis. En cambio, la singularidad de la actual, derivada precisamente de una crisis sanitaria que ha demostrado la necesidad de dotar de más recursos al SNS, probablemente tendrá consecuencias distintas en la distribución del gasto (gráfico III-87).

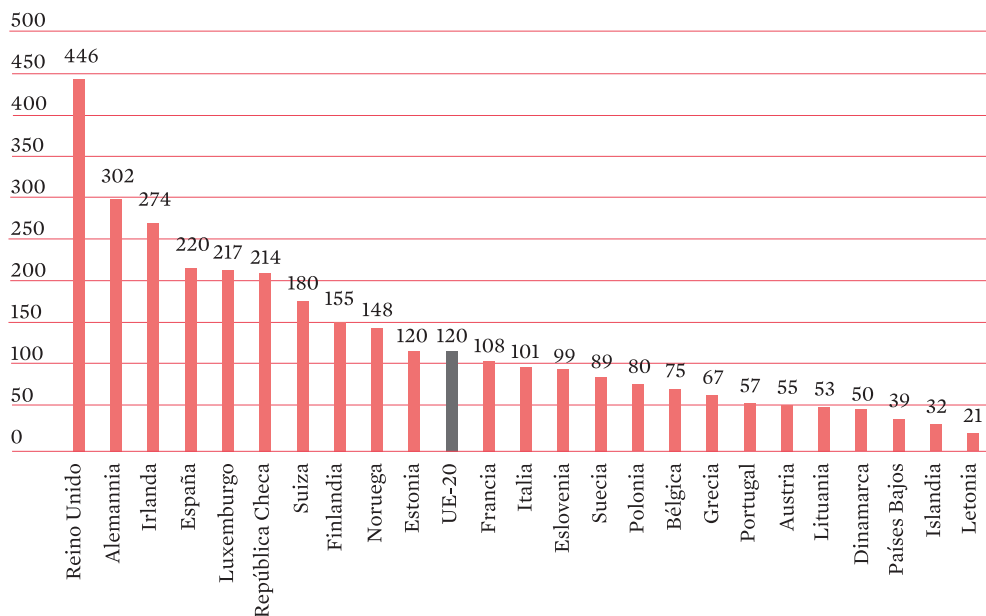
Aunque aún es pronto para establecer comparaciones internacionales sólidas, porque la crisis sanitaria, que todavía no ha concluido, está afectando a ritmos diferentes a los distintos países, los datos recabados por algunos organismos ponen de manifiesto la existencia de una notable disparidad en el gasto realizado por los estados miembros de la Unión Europea. Así, de acuerdo con la OCDE y la Comisión Europea³¹⁵ las administraciones españolas han comprometido un volumen de recursos muy superior a la media para medidas sanitarias con el fin de hacer frente a la pandemia. El gasto por habitante hasta el mes de septiembre habría ascendido a 220 euros, un 54 por 100 superior al exhibido hasta ese mes por el conjunto de las veintiuna administraciones centrales en la Unión Europea que han aportado datos en sus proyectos presupuestarios.

España dedicó más recursos que la media de la UE para afrontar las primeras fases de la pandemia

De acuerdo con la información recabada por el Ministerio de Hacienda procedente de las comunidades autónomas, a finales de diciembre, el gasto derivado de la pandemia ascendió a 13.149 millones, de los cuales 8.284 millones corresponden a gasto socio-sanitario derivado del COVID-19. Por su parte, la actualización del Programa

315 OCDE, Comisión Europea, *Health at a glance: Europe*, 2020.

GRÁFICO III-88. COMPROMISO DE GASTO ADICIONAL POR COVID-19 PER CÁPITA
(Marzo a septiembre de 2020)



Fuente: OCDE, Comisión Europea, *Health at a glance: Europe*, 2020.

de Estabilidad 2021-2024 publicada en abril estima una subida del gasto sanitario del 6,1 por 100 en 2019 al 7,6 por 100 en 2020, que descendería al 7,1 por 100 en 2021 y continuaría bajando hasta situarse en 2024 en el 6,2 por 100.

En 2020 se registró un nuevo incremento del gasto público en farmacia, dando continuidad a la línea ascendente iniciada hace seis años, por la menor contención

Incremento del gasto público en farmacia ambulatoria

de los precios y por el aumento del número de recetas, dando como resultado la mayor cifra de estas registrada, lo que en parte se debe a la explosión de la pandemia. Cabe señalar que con el inicio del estado de alarma y la limitación de la movilidad de los ciudadanos se registró uno de los incrementos más importantes de facturación en la serie (casi 13 por 100) y del gasto en recetas (14 por 100).

El año se cerró con un aumento del gasto del 2,6 por 100 sobre 2019, alcanzando los 11.077 millones de euros. Con 979 millones de recetas facturadas, un 0,8 por 100 más que en el año anterior y un precio medio por receta de que alcanzó los 11,1 euros en el conjunto del SNS (cuadro III-27).

La prestación farmacéutica ambulatoria está sujeta al copago de los ciudadanos en porcentajes concretos en función de cada caso. Esos porcentajes, que cambiaron con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, se fijaban hasta ahora atendiendo al

CUADRO III-27. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2020, POR CCAA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (€)	
	2020	Increment. % 20/19	2020	Increment. % 20/19	2020	Increment. % 20/19
Andalucía	1.980.785.579	4,18	183.764.049	1,70	10,78	2,44
Aragón	339.953.711	1,74	28.873.131	0,16	11,77	1,57
Asturias	288.901.630	1,90	24.883.271	0,69	11,61	1,20
Baleares	234.954.100	3,73	19.181.830	2,11	12,25	1,58
Cantabria	156.403.292	4,14	13.806.604	3,06	11,33	1,04
Castilla-La Mancha	542.348.519	3,42	47.720.801	3,90	11,37	-0,46
Castilla y León	655.901.329	3,42	55.236.277	1,86	11,87	1,95
Cataluña	1.527.998.723	1,72	137.050.023	-1,74	11,15	3,51
Canarias	556.812.214	5,03	49.495.381	4,86	11,25	0,16
Extremadura	332.510.541	2,74	27.929.201	2,01	11,91	0,71
Galicia	737.688.125	2,62	64.973.943	1,40	11,35	1,20
Madrid	1.304.339.218	1,90	122.646.979	1,77	10,63	0,13
Murcia	392.394.675	4,03	32.684.687	1,81	12,01	2,18
Navarra	138.089.759	1,25	11.789.059	-0,57	11,71	1,83
C. Valenciana	1.297.222.284	0,52	108.336.346	-2,48	11,97	3,07
País Vasco	486.654.928	1,53	42.111.872	0,01	11,56	1,52
La Rioja	73.706.322	0,36	6.371.341	-0,65	11,57	1,02
Ceuta	15.981.377	0,22	1.237.307	-4,77	12,92	5,24
Melilla	14.671.236	-0,44	1.099.367	-2,82	13,35	2,45
Total nacional	11.077.317.563	2,63	979.191.469	0,82	11,31	1,79

Fuente: MSCBS, 2021.

nivel de renta declarado en el IRPF, con un tope máximo de aportación para garantizar la continuidad de los tratamientos y la equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración. Sin embargo, con la entrada en vigor de la ley de presupuestos de 2021³¹⁶ se recupera en parte la gratuidad de los medicamentos recetados para los pensionistas con bajos ingresos (rentas inferiores a 5.635 euros anuales o inferiores a 11.200 euros en los exentos de obligación de declaración de IRPF). A ellos se suman los perceptores de la prestación económica de la Seguridad Social por hijo a cargo y los menores con discapacidad igual o superior al 33 por 100.

Entre las propuestas del estudio sobre Medicamentos dispensados a través de receta electrónica³¹⁷, la AIREf fijó su atención en una serie de medidas encaminadas a mejorar la eficiencia del sistema: la definición de un nuevo sistema de precios de referencia que considere no solo el principio activo, sino también la indicación terapéutica, lo

316 Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021.

317 AIREf, *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 2 (recetas)*, 2019.

que según sus cálculos ahorraría más de 500 millones de euros hasta 2022, o la introducción de sistemas de control periódico para mitigar desviaciones de consumo de grupos de medicamentos de alto impacto, que supondría un ahorro de 492 millones.

La segunda fase del programa, dedicada al gasto hospitalario³¹⁸, y publicada a finales de 2020, propone mejoras de eficiencia en el gasto en farmacia hospitalaria, más pla-

Y también en farmacia hospitalaria

nificación y mayor inversión en alta tecnología y avances en la coordinación de las administraciones públicas para mejorar la equidad. En el ámbito de la farmacia hospitalaria, revela un amplio margen de mejora en términos de eficiencia, en especial en materia de fijación del precio de medicamentos, coordinación entre las distintas administraciones públicas y el uso racional de medicamentos. Por otro lado, en lo concerniente a los bienes de equipo de alta tecnología, la institución propone realizar una adecuada planificación estratégica que permita renovar y ampliar el actual parque tecnológico. Asimismo, pone el foco en la necesidad de una mayor equidad, para lo que recomienda diseñar estrategias de coordinación e integración de la información, reduciendo las grandes diferencias identificadas entre comunidades autónomas y hospitales de una misma comunidad.

La extraordinaria situación desencadenada por la pandemia ha tenido también reflejo en el gasto en farmacia y productos sanitarios, que alcanzó hasta el mes de noviembre 7.100 millones de euros (4,6 por 100 más que en el periodo anterior). El desembolso debido a productos sanitarios y de farmacia sin receta médica asociados a COVID-19 ascendió a 2.300 millones de euros hasta noviembre, lo que supuso el 37 por 100 del gasto en esa partida, con importantes diferencias territoriales, que responden tanto al tamaño poblacional de cada comunidad autónoma, como a la incidencia de la enfermedad en cada una de ellas. Así, en Andalucía, Madrid y Cataluña registraron los consumos más abultados, mientras que Cantabria, La Rioja y Navarra se situaron en el extremo opuesto.

Uno de los objetivos palanca en el ambicioso proyecto definido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, afecta directamente al sistema público de

Renovación y ampliación de las capacidades del SNS, objetivo del PRRT

atención sanitaria. Con una inversión estimada de 1.069 millones de euros, el Plan prevé abordar reformas en materia de salud pública, equidad y cohesión, refuerzo de las capacidades profesionales y de regulación de medicamentos y productos sanitarios, además del fortalecimiento de la atención primaria mediante la ejecución del marco Estratégico aprobado en 2019. Ello implicará el refuerzo de algunos elementos clave del SNS que venían reclamando un mayor protagonismo en la política de inversiones de la administración, como la inversión en equipos de alta tecnología, que desde la última crisis económica muestra una clara tendencia al envejecimiento y la obsolescencia. Otros, como el aumento de

318 AIREF, *Gasto hospitalario en el SNS: farmacia e inversión en bienes de equipo*.

las capacidades de respuesta ante crisis sanitarias, deberían contribuir a afrontar situaciones que como la actual han mostrado un amplio margen de mejora.

2.5. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La expansión del virus SARS-CoV-2 durante el año 2020 ha dejado sentir sus efectos de manera especialmente aguda en la población en situación de dependencia en España. Los rasgos demográficos de dicha población, que destaca por un predominio evidente de las edades avanzadas, ha hecho de aquella el foco de preocupación, toda vez que la enfermedad producida por la transmisión del virus tiende a adquirir perfiles más graves, pudiendo desencadenar la muerte, en las personas de más edad. Por ello, el sistema de atención a la dependencia, creado en 2007, se ha visto sometido a un nivel de presión desconocido hasta ahora, siendo probablemente el elemento del sistema de protección social, junto con el SNS, más afectado por la pandemia y por las medidas para contener su progresión.

La severidad con la que la pandemia ha impactado en la población mayor de 80 años en nuestro país está teniendo un reflejo muy claro en el funcionamiento del SAAD, haciéndose patente en los principales indicadores del sistema. Además, dada la particular incidencia en ese segmento de población, se ha desarrollado un sistema específico de monitorización de la mortalidad de las personas solicitantes de atención a la dependencia³¹⁹, que añade información muy relevante sobre la evolución de la pandemia en España, teniendo en cuenta, no obstante, que no todo el exceso de fallecimientos puede atribuirse como causa única y directa al COVID-19.

Sin embargo, referirse a efectos de la pandemia en el SAAD no es más que aludir a medias aritméticas que ocultan diferencias, en ocasiones muy importantes, entre unas comunidades autónomas y otras. Por ello, es necesaria la referencia territorial en todos los indicadores de evolución.

En todo caso, como ha quedado patente en el informe del CES sobre el SAAD³²⁰, catorce años después de su creación, ya plenamente implantado desde 2015 para todos los niveles de dependencia, el impacto de la pandemia ha puesto en evidencia las limitaciones del alcance, la intensidad y la calidad de las prestaciones ofrecidas por el sistema de atención a la dependencia. Sin embargo es muy probable que esta trágica experiencia dé lugar a cambios en profundidad en el mismo que afecten, entre otros aspectos, a su alcance. En este sentido el Acuerdo sobre el Plan de choque en dependencia³²¹ debe marcar un punto de inflexión que habría de reflejarse en aspectos tan relevantes como la financiación del sistema y la lista de espera para obtener atención.

319 Sistema de Monitorización de la Mortalidad mensual (MoMo) de las personas solicitantes.

320 Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia*.

321 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Acuerdo para la puesta en marcha del Plan de choque en dependencia*. Véase el apartado 2.1.2 del capítulo II de esta Memoria.

*1,3 millones de personas
baremadas como
dependientes por el SAAD*

Según los datos del sistema de información del SAAD, en 2020 vivirían en España 1,3 millones de personas (2,9 por 100 de la población) en situación de dependencia (valor registral referido a la población que ha sido sometida a las pruebas del baremo, habiendo resultado en expedientes positivos). El baremo de valoración de la dependencia (BVD), constituye un instrumento común a todas las administraciones competentes, para determinar los criterios objetivos de valoración del grado de autonomía de las personas, teniendo en cuenta los informes existentes relativos a la salud de la persona y al entorno en que se desenvuelve. Sin embargo, no puede desestimarse la existencia de un cierto número de personas que, a pesar de cumplir con las condiciones necesarias para beneficiarse de las prestaciones del sistema, no han llegado a presentar solicitud por diferentes motivos, por lo que el volumen real de este colectivo podría ser mayor. En todo caso, es importante destacar, como efecto de la pandemia, la reducción del número de personas consideradas en situación de dependencia, que en solo un año ha disminuido en 28.564 personas.

Con respecto a las personas efectivamente atendidas, los datos muestran un perfil marcado por la edad, en tanto que la mayor parte de la población beneficiaria

*Una población
esencialmente femenina
y con edades avanzadas*

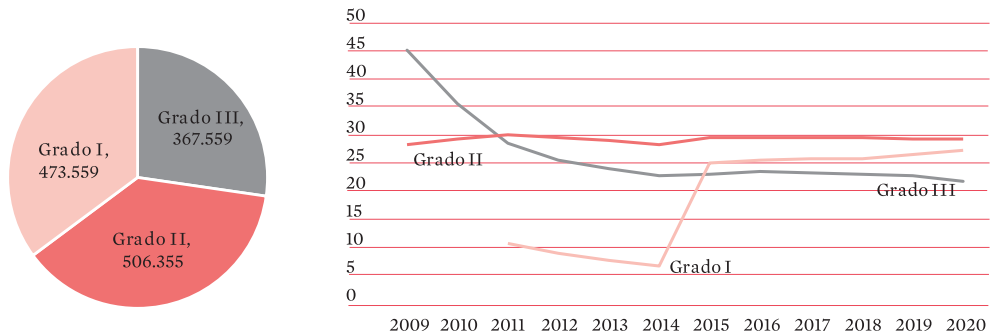
(72 por 100) se encuentra en el tramo de edad superior a los 65 años, y el 54 por 100 ha alcanzado ya los 80 años. Este predominio de los mayores de 65 años no puede, sin embargo, ocultar la existencia de un volumen notable de población menor de esa edad con problemas de autonomía. La mayor incidencia de trastornos de la salud a partir de ciertas edades, que se manifiesta en términos demográficos en una esperanza de vida con buena salud a partir de los 65 años más corta en las mujeres unido a la mayor esperanza de vida, explica el hecho de que la mayor parte de la población beneficiaria esté compuesta por mujeres (64 por 100 en 2020).

De acuerdo con los datos del SISAAD correspondientes a 2020, 1,3 millones de personas habían obtenido un dictamen positivo y fueron valoradas con uno u otro grado

*Distintos grados
de afectación en
la población valorada
como dependiente*

de dependencia. Concretamente, el 22 por 100 (376.000 personas) obtuvo el grado III (mayor dependencia), mientras que el 29 por 100 (506.000 personas) fue reconocido con el grado II. Al mismo tiempo, el 27,7 por 100 (473.000 personas) obtuvo el reconocimiento del grado I, que es el de menor gravedad.

Con el paso de los años la distribución de la población dependiente en función de los grados parece ir reflejando con mayor ajuste la realidad de la estructura de la población dependiente, que vendría dada por una base amplia de personas con poca afectación y proporciones decrecientes de afectaciones más altas. La evolución seguida por esta variable evidencia la trayectoria del calendario del SAAD, que sufrió

GRÁFICO III-89. DISTRIBUCIÓN POR GRADOS DE AFECTACIÓN DE LA POBLACIÓN DEPENDIENTE, 2020

Fuente: SISAAD, 2021.

varias suspensiones desde la aprobación de la norma estatal pero que, en todo caso, ha supuesto un orden cronológico de incorporación comenzando por los casos más agudos —finalmente, en julio de 2015³²² se incorporaron los dependientes con grado I. No obstante la distribución actual, algo más equilibrada que en los primeros años de funcionamiento del SAAD, es esperable que en el futuro vaya incrementándose la importancia relativa del grado I, ya que hasta el momento presente no se han cumplido las expectativas reflejadas en el Libro Blanco sobre la dependencia en España. En todo caso, en el último año las personas valoradas en grado III han perdido más peso en la estructura, lo que en gran medida podría ser atribuible a la mayor vulnerabilidad de este colectivo al COVID-19, puesto que, como se verá más adelante, el exceso de mortalidad entre los dependientes de más edad y con mayor grado de afectación ha sido superior al del resto en 2020 (gráfico III-89).

Cabe recordar que, de acuerdo, con la entrada progresiva al sistema, modificado en varias ocasiones, en los primeros años obtuvieron reconocimiento y derecho a prestaciones los casos más graves de dependencia y que a medida que se acercaba la fecha de apertura del sistema a la atención a todos los casos, incluidos los más leves, fue en aumento el número de personas reconocidas. Así, durante los primeros años de funcionamiento se registraron incrementos muy importantes, pero la irrupción de la crisis de 2008 y las restricciones presupuestarias tuvieron un claro correlato en el descenso del ritmo de reconocimiento del derecho a la atención.

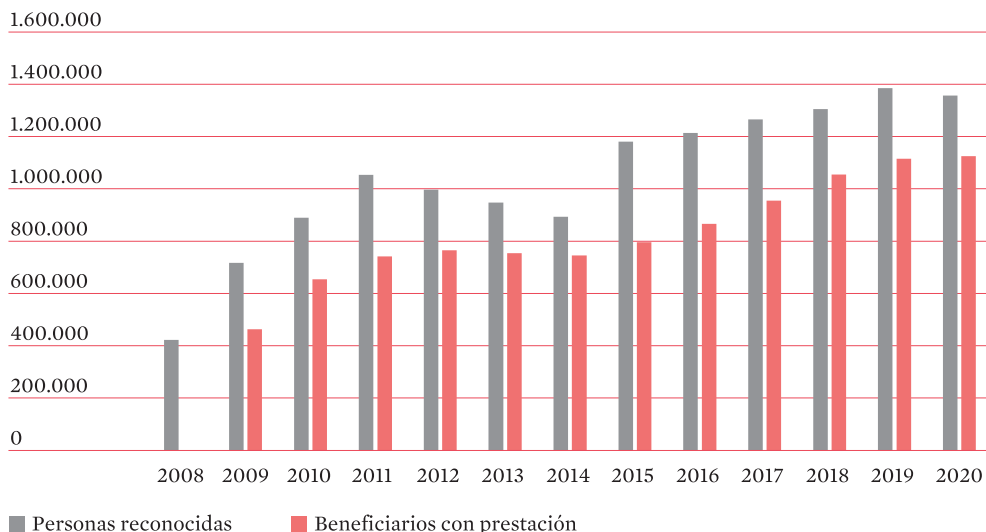
En cambio, a partir de 2015, coincidiendo además con la apertura a la incorporación de casos menos severos al sistema, este comienza a recobrar cierto ritmo en el registro

*Baja el número
de personas con
dependencia reconocida*

322 Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

GRÁFICO III-90. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SAAD, 2008-2020

(Número de personas con derecho a prestaciones y de personas beneficiarias con alguna prestación)



Fuente: SISAAD, 2021.

de personas con derecho reconocido a la atención. Así, entre ese año y 2019 el número de aumentó en un 17 por 100, siendo el último ejercicio el que ha registrado el mayor incremento (6 por 100). Sin embargo, los dramáticos efectos de la pandemia entre la población vulnerable se han manifestado en una disminución del volumen de la población reconocida, que se ha reducido en cerca de 29.000 personas en el último año. No obstante, son observables diferencias territoriales, puesto que hay comunidades autónomas que han mejorado su nivel de cobertura (gráfico III-90).

En la práctica, de acuerdo con los datos del SISAAD para 2020, la atención del sistema alcanza a 1,1 millones de personas, lo que supone el 83 por 100 del total de personas valoradas como dependientes por el SAAD.

El reconocimiento del derecho a la atención se establece sobre la base de la presentación de solicitudes a tal fin en las administraciones encargadas de tramitar los expedientes en la cada comunidad autónoma. Si en los primeros años de funcionamiento del SAAD la evolución de este parámetro fue ascendente —el incremento anual se situó como promedio en las 400.000 solicitudes—, en 2011 se dio una notable reducción, continuando con la tónica decreciente durante seis años. Sin embargo, a partir de 2017 el ritmo de entrada de nuevas solicitudes comenzó recuperar un vigor que se ha mantenido hasta 2019, año en el que las solicitudes aumentaron en un 7 por 100 con respecto al anterior, suponiendo el mayor incremento desde 2011. Sin embargo, la llegada de la pandemia y la drástica reducción de la actividad de los

Las solicitudes para acceder al SAAD

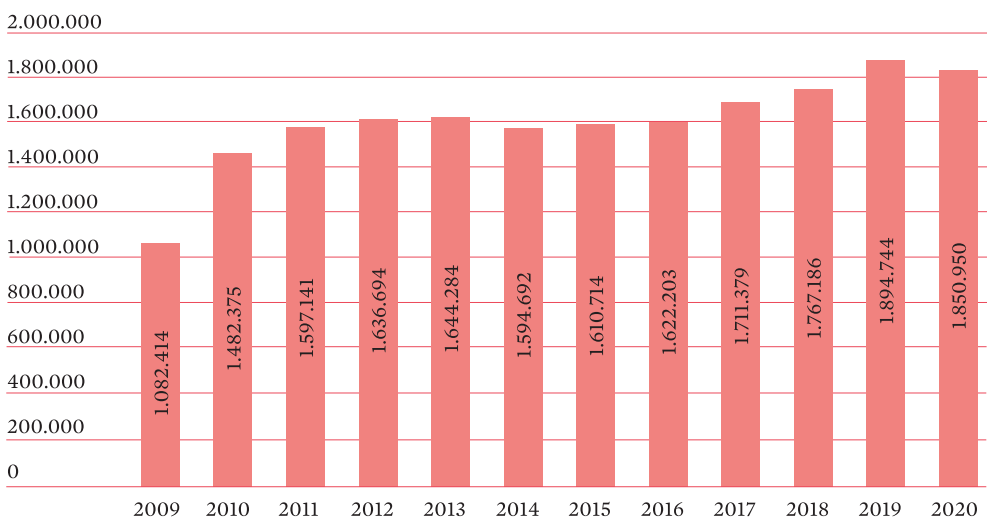
servicios que asumen la recepción, reconocimiento y valoración de los solicitantes, ha implicado un nuevo retroceso que contrasta con la tendencia al aumento registrada en los años previos, reflejándose en un descenso del 2,3 por 100 con respecto al año anterior.

Si se atiende al comportamiento de este parámetro en las distintas comunidades autónomas, se observa una cierta variabilidad, que hasta cierto punto parece responder a la composición por edades de las poblaciones en cada territorio. Así, no debe extrañar el hecho de que las comunidades de Castilla y León, País Vasco, La Rioja y Extremadura, donde la edad media se encuentra por encima de los 44 años, presenten niveles más altos de solicitudes con respecto al volumen de su población que la media nacional (3,7 por 100), mientras que las más jóvenes como Baleares, Murcia o Ceuta y Melilla, exhiban resultados más bajos. Sin embargo, la explicación puramente demográfica no encaja con algunos casos, como Andalucía, Castilla-La Mancha o Cataluña, donde la proporción de solicitudes ha venido superando a la media, no así la edad promedio de sus habitantes, lo que anima a pensar en otras causas como la generación de expectativas desde las propias Administraciones públicas. Además es posible que otros elementos como la esperanza de vida en salud, muy ligada a la riqueza de cada territorio, intervenga en alguna medida en la variabilidad de un parámetro que, como se ha visto, no depende exclusivamente del nivel de envejecimiento de una población.

La llamada «lista de espera» para ser atendido —bolsa integrada por las personas que han sido valoradas y de las que se ha emitido un dictamen con grado concreto de dependencia pero no han obtenido resolución de la/las prestaciones

Población en situación de dependencia que no recibe atención

GRÁFICO III-91. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO ACUMULADO DE SOLICITUDES HASTA 2020



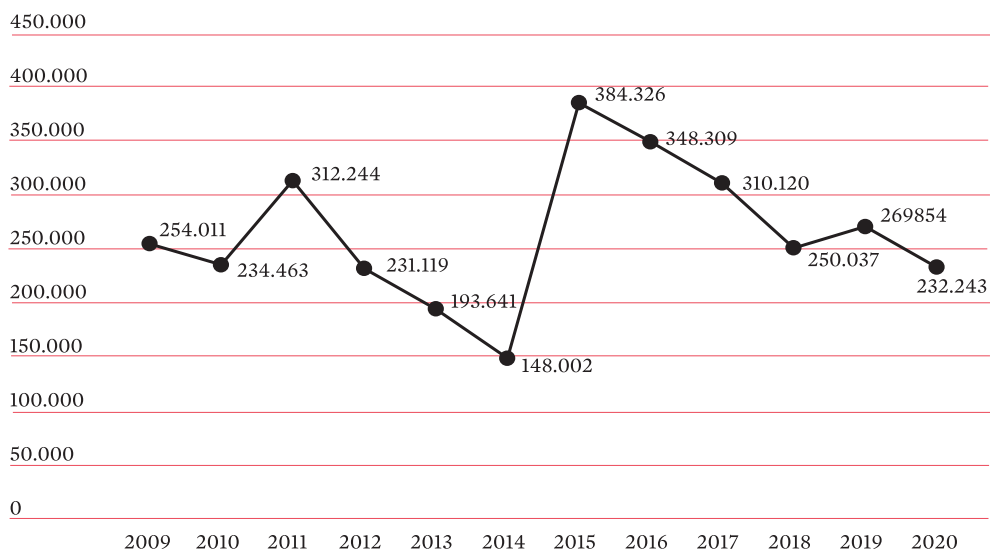
Fuente: SISAAD, 2021.

a las que tienen derecho— de carácter estructural en el sistema, ha venido teniendo un peso en torno al 20 por 100 de la población en situación de dependencia reconocida. En las estadísticas del MSCBS esta bolsa se puede calcular a través de la diferencia entre el número de dictámenes con grado reconocido y el número personas beneficiarias de prestación. En 2019, 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) con respecto a 2018.

Pero si hay un hecho que muestra —de manera dramática— la fuerza con que la pandemia ha golpeado a la población reconocida como dependiente, ha sido la reducción de esa bolsa. Así, entre diciembre de 2019 y el mismo mes de 2020 la bolsa de expedientes con valoración positiva a los que no se ha asignado todavía prestación se ha reducido en 37.611, lo que supone un descenso del 13 por 100, y se explicaría por el freno abrupto a la entrada de nuevos candidatos, pero también por el fallecimiento de miles de personas beneficiarias del sistema (gráfico III-92). También en este caso se observan diferencias muy notables, con Castilla y León, con un descenso del 57 por 100 y Baleares (–43 por 100) y otras como Madrid con pequeños incrementos.

Este indicador muestra también notables diferencias a lo largo del territorio nacional, de modo que algunas comunidades autónomas presentan niveles de cobertura superiores a la media, casi del 80 por 100, mientras que otras se encuentran muy por debajo. En este sentido, en 2020 ocho comunidades soportaron listas de espera superiores al 20 por 100, siendo Extremadura, Castilla y León, La Rioja, Navarra y Madrid las que muestran valores menos favorables.

GRÁFICO III-92. PERSONAS RECONOCIDAS COMO DEPENDIENTES QUE NO RECIBEN PRESTACIONES DEL SAAD



Fuente: SISAAD, 2021.

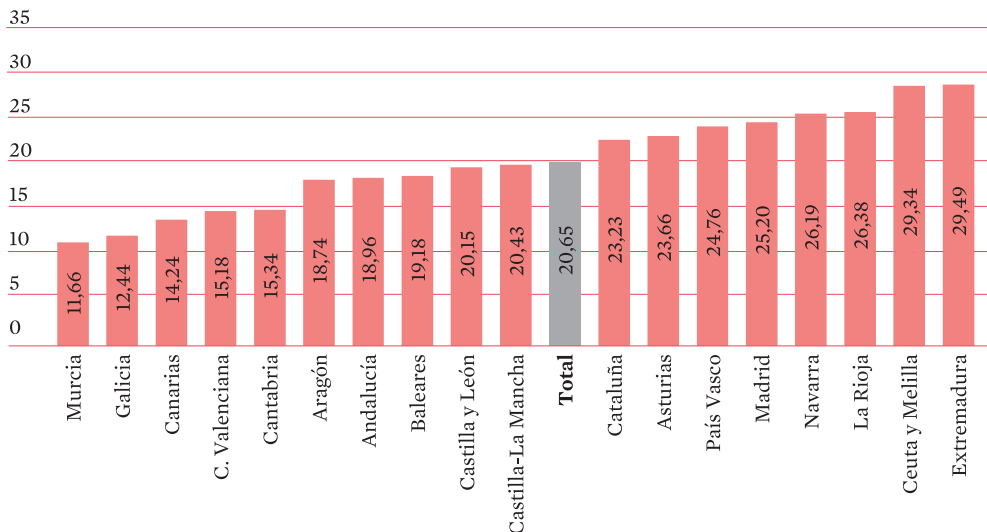
Por otro lado, si se añade a la lista espera a la población solicitante que aún no ha sido valorada, su volumen se incrementa de forma notable, porque la mayor parte de esos solicitantes (80 por 100) acaban siendo reconocidos. Aunque el SISAAD, hasta ahora no ha ofrecido datos concretos sobre esta particularidad, sí es posible calcular el volumen de la población que no ha sido valorada sustrayendo del número de solicitudes el correspondiente a los dictaminados. De esta forma se obtiene el número de personas en espera de valoración, que hasta 2019 se elevaba a 159.193, formando también parte del colectivo que no ha visto satisfecho su derecho a la atención. La suma de las dos magnitudes arroja un saldo de 429.000 personas en espera para ser valoradas y para recibir atención.

Además, como es previsible que ocho de cada diez solicitantes en espera acaben obteniendo una valoración positiva, de los 142.000 que aguardan su dictamen, cabe especular con que 374.000 personas en situación de dependencia se encuentren sin recibir ningún tipo de atención del sistema público.

Uno de los aspectos más relevantes desde el punto de vista la calidad de la atención es el tiempo de tramitación de los expedientes, sin embargo, el SISAAD no aporta información sobre esta cuestión, por lo que solo se dispone de estimaciones. Las más recientes apuntan a una espera de 426 días como término medio, desde que se presenta la solicitud de valoración en las administraciones correspondientes hasta que la atención por parte del sistema

Sin información sobre el tiempo de tramitación de expedientes

GRÁFICO III-93. LISTA DE ESPERA PARA RECIBIR PRESTACIONES DEL SAAD POR CCAA, 2020



Fuente: SISAAD, 2021.

se hace efectiva a través de prestaciones económicas o servicios. Por lo tanto, el plazo máximo establecido legalmente en 180 días es superado con creces, en especial en algunas comunidades autónomas, en las que se duplica e incluso se triplica³²³.

Así, las comunidades de Baleares, Extremadura, Andalucía, Cataluña y Comunidad Valenciana mostrarían las situaciones más preocupantes con tiempos de espera cercanos a los dos años. Otras como Murcia, Aragón y Asturias se encontrarían en una situación intermedia pero aún lejana del plazo máximo establecido en seis meses, con esperas en torno a los 430 días. Y solo las comunidades del País Vasco, La Rioja y Castilla y León se encontrarían cercanas al cumplimiento de los seis meses (cuadro III-93).

Si en los años centrales de la crisis, que coincidieron con una sustancial bajada de los recursos dedicados a la dependencia, se registraron caídas en casi todos los parámetros

*Evolución del número
de prestaciones concedidas*

de evaluación del SAAD, en 2015 la situación comienza a revertirse con una cierta recuperación del ritmo de crecimiento esperable. En 2019, la tónica ascendente se mantiene, pero de forma más moderada, con un incremento

del número de prestaciones y servicios de poco más de 60.000, esto es un 5,7 por 100 con respecto al año anterior, descontando los servicios de teleasistencia, promoción de la autonomía y prevención de la dependencia. Si se incluyen esas prestaciones, que constituyen más bien un apoyo complementario y revisten un coste muy inferior a los cuidados propiamente dichos, el incremento es bastante más elevado.

Contando el total de las prestaciones, en 2020 el número se incrementó en un discreto 1,1 por 100 (16.186 servicios y prestaciones económicas), la tasa más baja desde 2015, que sin llegar a cambiar de signo, supone casi una ruptura de la línea evolutiva de los últimos años.

La evolución del número de prestaciones constituye un ejemplo paradigmático de la importancia de visibilizar las diferencias territoriales en el seno de una estructura como el SAAD, compuesta por 17 sistemas autonómicos de protección, con una amplia dispersión.

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

*Prestaciones económicas
y servicios de atención*

ha mostrado un predominio de las de índole económica, en contra del carácter excepcional que les atribuía la LAD. En 2019, inmediatamente antes del inicio de la crisis sanitaria, las prestaciones económicas seguían mostrando

crecimientos, si bien más moderados que en los años precedentes, en sus dos vertientes, de cuidados familiares y vinculados a servicios. No obstante, hay que recordar que las primeras experimentaron una disminución progresiva desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley de julio de 2012 que provocó la reducción de las cuantías a percibir

323 Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, 2020.

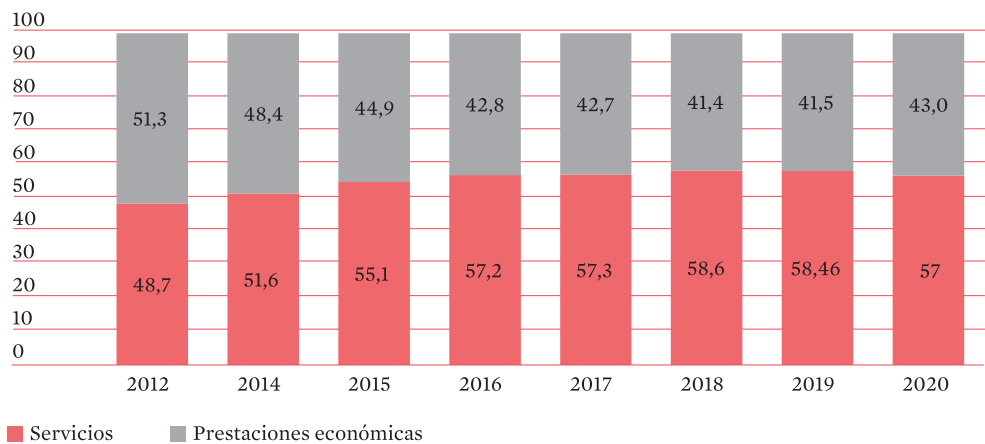
y como efecto de la modificación del sistema de reparto del Nivel Mínimo, que trató de promover el incremento de los servicios por encima de la prestación de cuidados familiares. Pero estas medidas no han sido hasta ahora suficientes para restringir el peso hasta alcanzar el valor de excepcional, previsto en la ley, de las prestaciones económicas.

La crisis del coronavirus no ha contribuido a priorizar la concesión de servicios. Antes al contrario, las particulares circunstancias en las que se ha desarrollado han supuesto un retroceso en el esquema de distribución de los servicios y prestaciones asignados, de tal forma que las prestaciones de carácter económico han ganado terreno suponiendo el 43 por 100 del total, 1,5 puntos más que en 2019, situándose en valores de 2016. Por otro lado, no puede olvidarse el hecho de que el incremento experimentado por las prestaciones desde 2016, es mayoritario en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, opciones predominantes en los casos de menor afectación y de baja intensidad (gráfico III-94).

La concesión de unas u otras prestaciones viene dada por el Programa Individual de Atención (PIA), en el que se determina cuáles son las más apropiadas para cada beneficiario, en función de su grado de afectación y su situación personal. La decisión final está claramente condicionada por las posibilidades reales de la oferta en cada territorio, de acuerdo con el nivel de desarrollo de su infraestructura de servicios sociales, entre otras. Esta realidad se hace patente en la tendencia a la «especialización» que muestran las distintas comunidades autónomas a la hora de conceder prestaciones.

Así, es posible apreciar una clara inclinación de algunas comunidades hacia la concesión de prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar de la persona

GRÁFICO III-94. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD (Porcentaje)



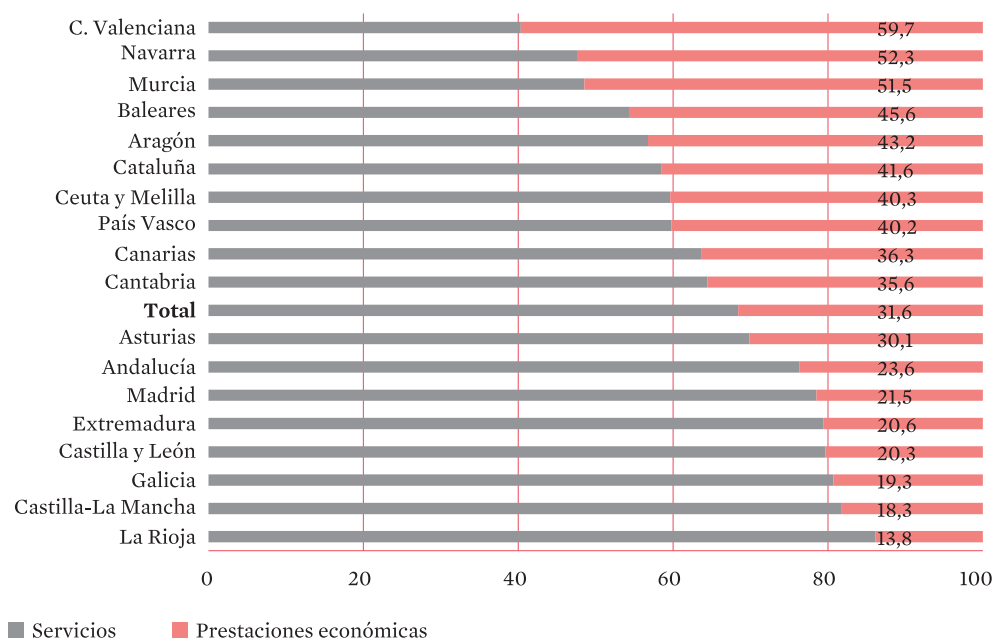
Fuente: SISAAD, 2021.

dependiente, alejándose del objetivo original de la LAPAD, al priorizar los servicios profesionales por encima de las prestaciones económicas. En este sentido, en 2020 Comunidad Valenciana (60 por 100), Navarra (52 por 100), y Murcia (51 por 100), mantienen un perfil de atención más sujeto a los cuidados no profesionales, en el entorno familiar, con la concesión predominante de prestaciones económicas para ese fin, por encima de la media del territorio nacional, que no alcanza a la tercera parte de todas las prestaciones concedidas.

En cambio, en otras comunidades como, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León, el porcentaje de esta clase de prestaciones económicas sobre el resto no llega a alcanzar a la quinta parte y por tanto han logrado acercarse más, desde este punto de vista, al modelo de atención previsto en la ley (gráfico III-95).

A pesar de los avances realizados en los últimos años en gran parte de las comunidades autónomas, el mapa de las prestaciones de dependencia presenta aún un notable peso de las de carácter económico y, en particular, de las vinculadas a los cuidados familiares, como ha venido sucediendo desde los primeros pasos del SAAD. No obstante, es cierto que a partir de 2013 su importancia numérica ha ido rebajándose en favor de otras de carácter profesional, como la ayuda a domicilio y las prestaciones de teleasistencia.

GRÁFICO III-95. PESO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS PARA CUIDADO EN EL ENTORNO FAMILIAR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2020
(Porcentaje)



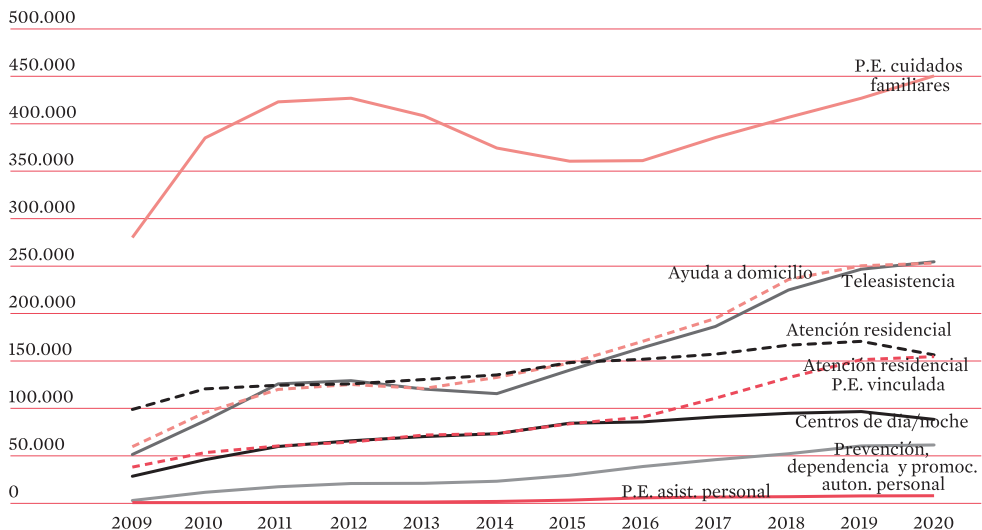
Fuente: SISAAD, 2021.

Si bien es cierto que algunos servicios como la teleasistencia o la prevención son mucho menos intensivos que otros como la atención residencial, y que por tanto su potencial como elementos de mejora de la calidad de vida de dependientes y cuidadores es inferior a otros, su evolución ha sido muy positiva en los últimos años, sobre todo a partir de la incorporación al sistema de los casos menos agudos de dependencia. Debe suponerse que la mayor parte de personas con grado I de dependencia disfrutaban de prestaciones de este tipo, sirviendo sobre todo como soportes en lo que debiera ser un contexto de atención integral.

La pandemia por COVID-19 ha surtido efectos trágicos en los centros residenciales, especialmente en los primeros meses tras su aparición en España, como ya se ha adelantado. La gravedad del impacto de la letalidad en las residencias, no obstante, no debe llevar a pensar que ha sido homogéneo. Al contrario, en coherencia con la enorme heterogeneidad del propio sector, y como subraya el informe del CSIC³²⁴, la incidencia de los contagios ha sido diversa no solo entre regiones, sino también dentro de una misma comunidad autónoma: hay centros residenciales que se han visto afectados muy duramente mientras que otros no han registrado fallecimientos.

El impacto del COVID-19 en los centros residenciales

GRÁFICO III-96. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD



Fuente: SISAAD, 2020.

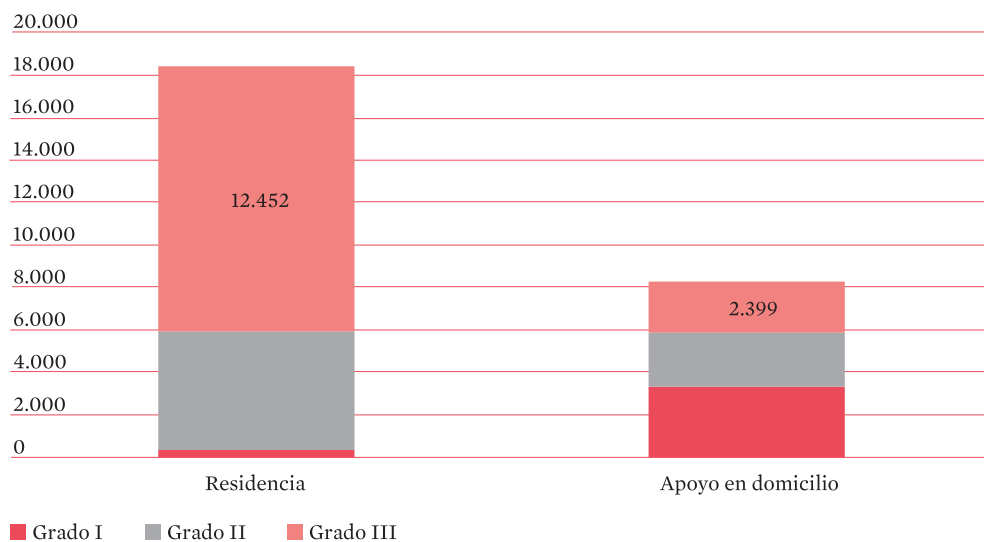
324 E. del Pino, F. J. Moreno-Fuentes, G. Cruz Martínez, J. Hernández-Moreno, L. Moreno, M. Pereira-Puga, R. Perna, *Informe Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes*, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC), Madrid, 2020.

Si bien la gravedad de lo sucedido en su conjunto requerirá una evaluación en profundidad, como así señalan cada vez más voces expertas, los primeros diagnósticos coinciden en señalar la confluencia de diversos factores que condujeron a un desenlace tan dramático. Entre ellos, hay que partir de la elevada capacidad de infección del virus, no bien conocida en los primeros momentos de la propagación y la facilidad del contagio en establecimientos colectivos, donde la convivencia y los cuidados requieren un contacto físico estrecho y se produce una importante rotación de personal y tráfico de visitas de familiares. A ello se une la elevada vulnerabilidad de las personas con gran nivel de dependencia, principales usuarias de los centros residenciales, generalmente de edad avanzada y con múltiples patologías. Las instrucciones sobre medidas preventivas básicas para evitar el contagio llegaron cuando este estaba ya fuera de control, a lo que contribuyó la previa inexistencia de coordinación entre los servicios sanitarios y sociales que acarreó la falta de apoyo médico y materiales tan esenciales como el oxígeno.

En los primeros años de implantación del SAAD, el escaso desarrollo de la red de servicios sobre la que debía sustentarse el sistema y el coste superior de este tipo de prestaciones provocó un desequilibrio hacia las ayudas económicas en detrimento de los servicios. No obstante, el servicio de ayuda a domicilio (SAD) iba aumentando paulatinamente su peso relativo en el conjunto de prestaciones del SAAD.

Los servicios de ayuda a domicilio

GRÁFICO III-97. EXCESO DE MORTALIDAD POR LUGAR DE LA PRESTACIÓN Y GRADO DE DEPENDENCIA
(Marzo a junio de 2020)



Fuente: IMSERSO, MoMo en el SAAD, agosto de 2020.

Con datos a 31 de diciembre de 2019, el número de prestaciones de SAD se sitúa en 250.318, siendo muy diferente la contribución de cada comunidad autónoma a este dato agregado de volumen. En diciembre de 2020 ese volumen se ha mantenido casi invariable. Pero la pandemia ha puesto de relieve la escasa intensidad y la parquedad de medios para proporcionar cuidados adecuados en el domicilio. Aunque la letalidad por contagios entre las personas que recibían prestaciones de apoyo en el domicilio no ha sido tan alta como en las residencias, también se dieron excesos de fallecimientos. Según el IMSERSO, entre marzo y julio se habrían contado 9.715 personas fallecidas en exceso sobre un total de 872.358 de personas atendidas en marzo (1,1 por 100 del total de personas atendidas en marzo) (gráfico III-97).

Por otra parte, hay que tener en cuenta las propias consecuencias de la interrupción del servicio, que se dejó de prestar en muchos casos, en la salud y el bienestar de las personas dependientes, siendo necesario no solo la recuperación de la normalidad anterior a la pandemia en su prestación, sino una verdadera apuesta por la mejora de su intensidad, su calidad y su profesionalización.

Si en el primer trimestre de 2020 el número de prestaciones por teleasistencia seguía aumentando, entre abril y mayo, ya en plena expansión de la primera ola de la pandemia y tras la declaración del estado de alarma, se produjo un importante descenso del número de prestaciones de teleasistencia, precisamente en el periodo de confinamiento en que muchas personas dependientes se encontraban en sus casas sin poder asistir a sus centros de día ni, en muchas ocasiones, recibir asistencia en forma de ayuda a domicilio o de sus propios familiares.

A partir del mes de junio, ya finalizado el estado de alarma, el número de estas prestaciones volvió a retomar el ritmo de aumento para prácticamente estancarse en septiembre, ya en plena segunda ola, volviendo a situarse a finales de diciembre en un volumen de 254.544 prestaciones, ligeramente por encima de la situación a finales de enero. A pesar de este escueto incremento, no deja de resultar paradójico que, en un contexto en que la pandemia ha hecho eclosionar el recurso a las nuevas tecnologías que facilitan la prestación de servicios a distancia en todos los ámbitos (laboral, educativo, cultural, etc.) se haya estancado la herramienta específicamente diseñada para tal fin desde el SAAD.

Dentro del grupo de prestaciones orientadas a la permanencia en el entorno y a la prevención, aunque en menor medida que las residencias, los centros de día sufrieron de manera particular el impacto de la pandemia tanto en términos de contagios como de fallecimientos, sobre todo durante las primeras semanas del mes de marzo hasta que se produjo su cierre preventivo (muchos de ellos todavía permanecen cerrados). Tampoco se pueden obviar las consecuencias del propio perjuicio ocasionado a las personas

*Impacto del coronavirus
en la teleasistencia*

*Efecto del COVID-19
en los centros de día y
en la prevención de las
situaciones
de dependencia*

dependientes por la pérdida de este servicio, crucial para el mantenimiento de la vida social y la prevención de la dependencia de muchas personas mayores así como para la tranquilidad de sus familias.

La rápida expansión del virus en la población en situación de dependencia ha tenido su expresión más cruda, como se ha visto, en las residencias, lo que con seguridad

*Las consecuencias
de la pandemia sobre
las prestaciones
económicas*

ha desencadenado una crisis de confianza de los dependientes y sus familias en la atención residencial en todo el territorio nacional, especialmente en las comunidades autónomas más afectadas, y ha propiciado la opción por otras modalidades de atención. Entre diciembre de 2019 y de 2020 el número de PIA con atención residencial han

descendido en un 8,7 por 100 y han pasado a suponer un 11 por 100 del total de las prestaciones, frente al 12 por 100 con el que se cerraba el año 2019. Por ello, no es extraño que las prestaciones económicas, más en concreto la prestación para cuidados en el entorno familiar, hayan aumentado su peso sobre el conjunto. Así, entre diciembre de 2019 y octubre de 2020 el número de PIA con esta modalidad de atención se incrementó en un 4,5 por 100, ganando un punto porcentual en el conjunto de las prestaciones del SAAD, lo que rompe con la tendencia a la reducción que venía siendo observada en los últimos años.

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

De acuerdo con la información ofrecida por el IMSERSO³²⁵, entre marzo y septiembre de 2020 la mortalidad en la población solicitante de atención incluidas las

*Exceso de fallecimientos
en la población
dependiente: el efecto
más dramático de la
pandemia en el SAAD*

personas beneficiarias del sistema) registró un altísimo incremento sobre la mortalidad esperada, (más de 50.000 muertes) en ese breve lapso. Asumiendo todas las caute-
las que aconseja el manejo de una fuente que no recoge las causas de los fallecimientos, es posible reconocer la enorme y dramática incidencia de la pandemia en unas cifras que exceden en decenas de miles a lo ocurrido en

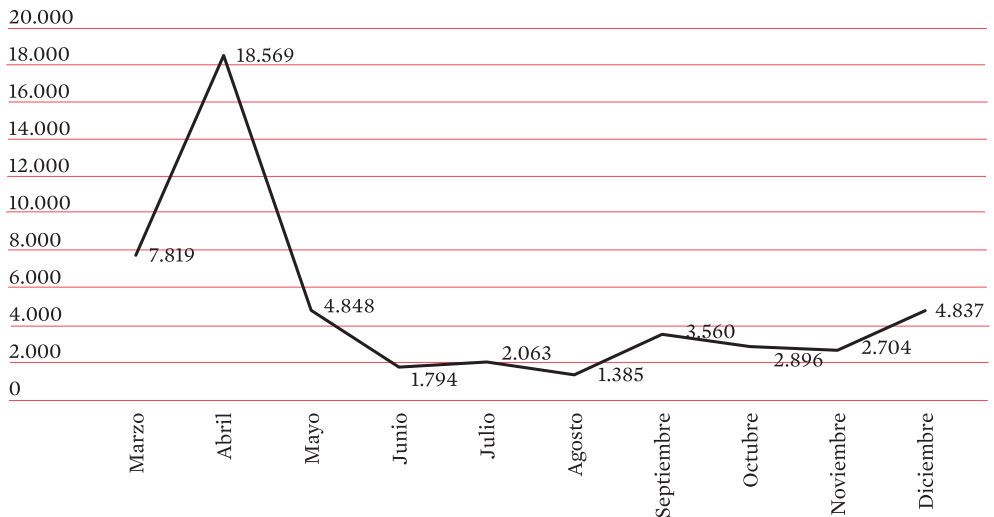
el mismo periodo en años anteriores (gráfico III-98).

325 IMSERSO, MoMo en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, agosto de 2020.

Tal como muestran los datos, el número de fallecimientos se concentró en el tramo de edad superior a los 65 años y en la población dependiente con mayores niveles de afectación (casi el 80 por 100 tenía valoración de dependencia en grados II y III), que constituyen los segmentos más frágiles y con mayor tendencia a la institucionalización.

El lugar en el que se recibe la prestación ha resultado determinante en la exposición al riesgo de fallecimiento en los meses de marzo a septiembre. Así, como se desprende de los datos del IMSERSO, entre las personas bajo protección del SAAD, siete de cada diez defunciones se dio en residencias, registrándose la mayor incidencia en el grupo de los dependientes de grado III (gráfico III-99).

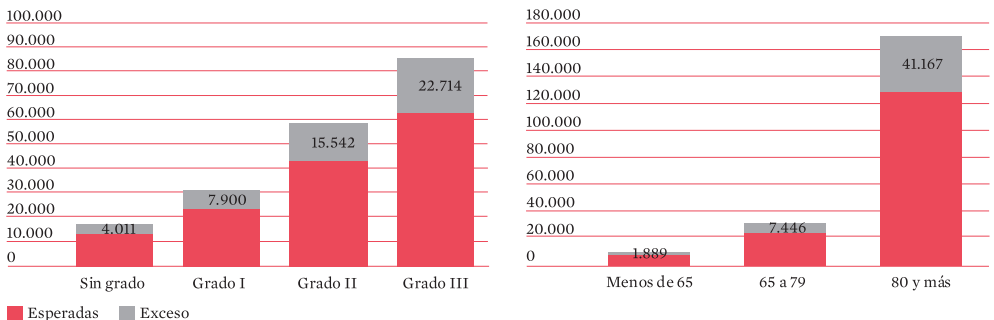
GRÁFICO III-98. EVOLUCIÓN DEL EXCESO DE MORTALIDAD EN POBLACIÓN SOLICITANTE



Fuente: IMSERSO, MoMo en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, 2021.

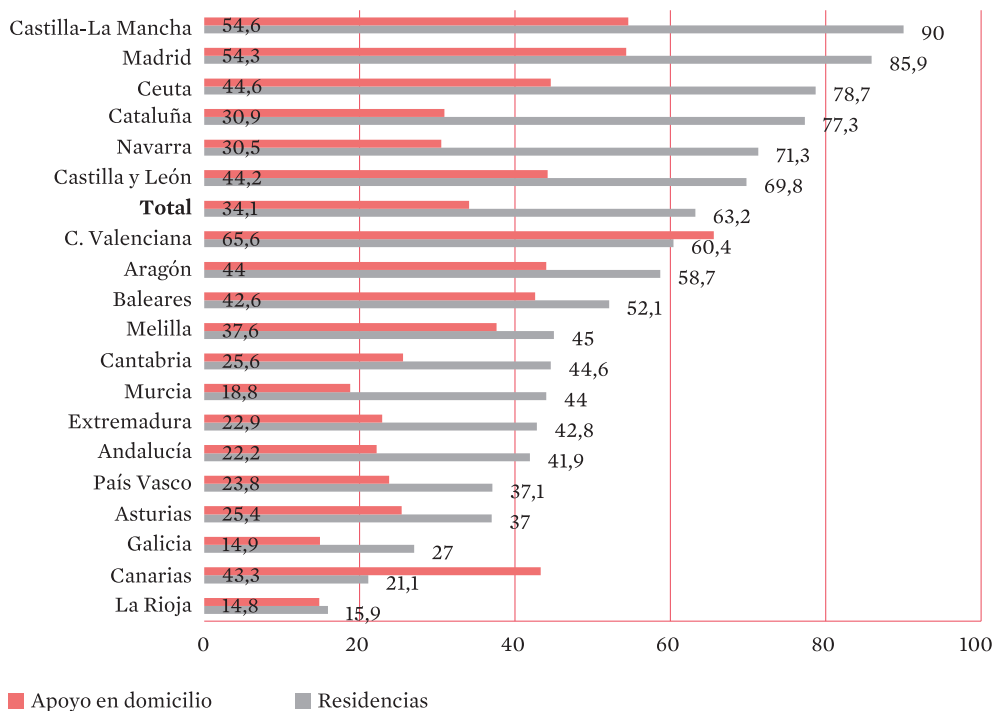
GRÁFICO III-99. EXCESO DE MORTALIDAD EN LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL SAAD POR EDAD Y GRADO DEPENDENCIA

(Marzo a diciembre de 2020)



Fuente: IMSERSO, MoMo en el SAAD, 2021.

GRÁFICO III-100. EXCESO DE MORTALIDAD POR CCAA Y LUGAR DE PRESTACIÓN
(Marzo a diciembre de 2020)



Fuente: IMSERSO, MoMo en el SAAD, 2021.

La desigual incidencia de la pandemia durante la crisis en España se ha reflejado con crudeza en la estadística del MoMo en el SAAD a través del indicador de exceso de mortalidad en las distintas comunidades autónomas. Así, Madrid registró un exceso del 86 por 100 en residencias y del 54 por 100 en la población que recibe apoyo en su domicilio. Castilla-La Mancha registró un exceso del 90 por 100 en la población con servicio residencial y 54,5 en el resto. En cambio algunas como La Rioja o Galicia han experimentado un golpe mucho menos duro en la población beneficiaria (gráfico III-100).

La pandemia ha sacado a la luz las deficiencias y ha agudizado los problemas estructurales del sistema, convirtiendo en urgente la toma de medidas y la movilización de recursos para situar a la atención a la dependencia en una posición más acorde con su objeto natural dentro del sistema de protección social en España. Y, por supuesto, para evitar que situaciones tan dramáticas como las vividas durante 2020 se repitan. En este sentido, cabe poner en valor el consenso de Gobierno, interlocutores sociales y comunidades autónomas con la aprobación en enero de 2021 del Plan de Choque en Dependencia 2021-2023 al que ya se ha hecho

*Plan de choque para
el SAAD*

referencia en esta Memoria³²⁶. Cabe destacar entre los ejes del acuerdo, el aumento de la financiación del SAAD por parte de la Administración General del Estado, que habrá de revertir en la reducción de las listas de espera y los tiempos de tramitación, la mejora de las condiciones laborales de las personas que desempeñan su trabajo en el SAAD, y la introducción de mejoras en los servicios y prestaciones del sistema, priorizando los servicios profesionales de calidad.

2.6. INCLUSIÓN SOCIAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La multidimensionalidad de las situaciones de desigualdad y exclusión social, que no se reducen a la vertiente de la situación económica de las personas o los hogares, requiere una visión más amplia de la protección social de la que proporcionan las políticas hasta aquí abordadas de forma aislada. La pandemia ha golpeado a la población que ya acumulaba más dificultades y, además, ha acentuado la incidencia de factores de riesgo de exclusión, vulnerabilidad o discriminación, como el origen, el sexo, la edad o la discapacidad entre otros.

Según la Fundación FOESSA, en 2018 casi la mitad de la población podía considerarse en situación de integración plena, prácticamente la misma proporción que en 2007. Sin embargo, la población en situación de exclusión severa, que acumula tantas dificultades y tan graves que se aleja extremadamente de la vida integrada, no dejó de aumentar durante los años de recuperación, de modo que con anterioridad a la pandemia representaban casi un 9 por 100 de la población (gráfico III-101).

Ante esta situación de partida no es de extrañar que, a pesar de las medidas adoptadas, especialmente durante la primera mitad del año y a falta de datos oficiales al respecto³²⁷, según el Monitor temporal de impacto del COVID en los servicios sociales³²⁸, estos se vieron claramente desbordados para hacer frente al aumento de las necesidades sociales y a las circunstancias de la pandemia que implicaron el cierre de los centros y la reanudación bajo las condiciones sanitarias del momento. Los primeros meses trajeron una reorganización total del trabajo que exigió un esfuerzo enorme al personal de trabajo social, cuya carga de trabajo fue desigual, reflejo de la fragmentación y desigualdades que sufren los servicios sociales en todo el territorio, de modo que en algunas comunidades autónomas se pudieron realizar nuevas contrataciones y en otras no.

*Los servicios sociales,
desbordados*

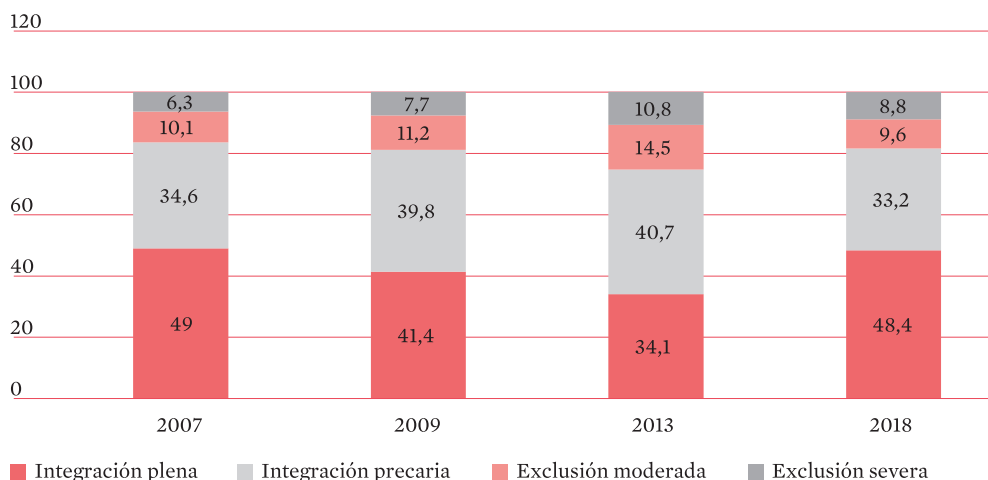
La situación ha implicado una focalización en la tramitación de prestaciones económicas, posponiendo o disminuyendo mucho las visitas de seguimiento a domicilio y tareas presenciales muy habituales en el trabajo de campo con las personas en riesgo de

326 Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Social, *Acuerdo para la puesta en marcha del Plan de choque en dependencia en 2021*. Véase el apartado 2.1.2 del capítulo II de esta Memoria.

327 Los últimos datos de la Memoria del SIUSS se refieren a 2018 al igual que los del Plan Concertado de Servicios Sociales, que recogen solo una parte de las actuaciones.

328 INAP, Calzada, I. (coord), *Los servicios sociales ante la pandemia: retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad*, septiembre 2020.

GRÁFICO III-101. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR NIVELES DE INTEGRACIÓN, 2007-2018



Nota: niveles de integración considerados por FOESSA a partir de los resultados de las sucesivas oleadas de su Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales (EINS).
Fuente: FOESSA.

exclusión (talleres de formación; grupos de apoyo; actividades de ocio para mayores y jóvenes; centros de día, etc.). Esto ha podido afectar a la calidad de los servicios, así como a la detección de casos especialmente vulnerables como los de violencia de género o violencia contra los menores. Además, la pandemia ha supuesto —como ya lo hizo la crisis económica— la irrupción de nuevos perfiles entre los demandantes de apoyo por parte de los servicios sociales, entre los que destacan principalmente las personas ocupadas en el sector servicios o con empleos en la economía sumergida que no acceden fácilmente a las ayudas institucionalizadas.

Las organizaciones del tercer sector de acción social, acusaron también un inusitado aumento de la demanda de solicitudes para la satisfacción de necesidades asistenciales

El aumento de la solidaridad no puede sustituir el reforzamiento de los servicios sociales

básicas, lo que supuso una concentración de su actividad en este tipo de actuaciones, en medio de las dificultades de llevarlas a cabo con las restricciones marcadas por el confinamiento y prescindiendo de una parte significativa de su voluntariado (personas mayores)³²⁹. Pero aunque el aumento de la acción voluntaria en el marco de la pandemia³³⁰ haya sido una de las manifestaciones de solidaridad más importantes de los últimos años, no cabe obviar, como ha puesto de relieve el CES en anteriores ocasiones³³¹, que el voluntariado y el tercer sector de acción social no pueden suplir

329 Véase Funcas, *Impacto social de la pandemia. Una evaluación preliminar*.

330 Véase Junta de Andalucía, *El impacto del COVID-19 en la acción voluntaria*.

331 Véase Dictamen CES 1/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Voluntariado; Dictamen CES 2/2015 sobre el Anteproyecto de Ley del Tercer sector de acción social, Informe CES 2/2017, *Políticas para*

el ejercicio de las funciones que el Estado tiene encomendadas en este ámbito de las políticas públicas, siendo necesario garantizar la calidad de los servicios a través de la profesionalidad de quienes intervienen en ellos.

El conjunto de medidas adoptadas con carácter extraordinario durante 2020 en respuesta a la grave situación social sobrevenida han alterado la continuidad de otros planes y políticas, como la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023³³², aprobada en 2019 o la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 acaparando el conjunto de la acción y los recursos. Así, durante 2020, las principales medidas extraordinarias en el ámbito de los servicios sociales se plasmaron en el refuerzo de la financiación del gasto autonómico y local, el primero mediante la aprobación de una dotación extraordinaria de 300 millones de euros para la financiación de prestaciones básicas de los servicios sociales de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas, si bien en su mayoría se dedicarán a atención a la asistencia domiciliaria a personas mayores y dependientes. Por otra parte, a nivel local se estableció que el superávit presupuestario de las entidades locales correspondiente al año 2019 pudiera ser destinado a financiar gastos de servicios sociales vinculados a la crisis sanitaria hasta un máximo de otros 300 millones de euros.

Mantener la cohesión social en este escenario requerirá un fortalecimiento de los servicios sociales, que tuvieron de afrontar esta crisis con una debilidad endémica y sin haberse recuperado todavía de la anterior, así como de las políticas de inclusión social, igualdad de trato y no discriminación en todos los ámbitos. Resulta urgente, por tanto, la materialización de los compromisos contemplados en el PRTR (Componente 22): Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión. Por lo que respecta a los servicios sociales, se prevé que el apoyo público se centre en los colectivos más vulnerables así como reforzar la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración para encauzar las ayudas disponibles desplegando un nuevo mecanismo de garantía social que incorpore las diferentes prestaciones existentes en la actualidad. Entre las inversiones previstas (un total de 3.502,05 millones de euros, de los cuales 2.492 con carga al mecanismo de recuperación y resiliencia) se contempla, entre otras cuestiones, a un nuevo Plan de Modernización de los Servicios Sociales: transformación tecnológica, innovación, formación y refuerzo de la atención a la infancia; el Plan España te protege contra la violencia machista y el incremento de la capacidad y eficiencia del sistema de acogida de solicitantes de asilo.

Nuevas perspectivas para los servicios sociales y las políticas de inclusión

combatir la pobreza en España y Dictamen CES 2/2018 sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado.

332 Véase Plan operativo de desarrollo de la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, 20 de septiembre de 2020.

2.6.1. Servicios sociales y políticas de inclusión social

El reforzamiento de los servicios sociales es ahora más importante que nunca, no solo para la gestión de las rentas mínimas de inserción a las que se hará referencia a continuación, sino para el acompañamiento social de carácter integral de todas las personas en riesgo de exclusión social tanto a través de su red de atención primaria como de los servicios especializados dirigidos a colectivos específicos de población.

Las rentas mínimas de las comunidades autónomas

Las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas (RMI en adelante) han venido cumpliendo un papel fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social a pesar de sus limitaciones, especialmente durante la anterior crisis socioeconómica. Entre 2008 y 2015 las prestaciones autonómicas de renta mínima experimentaron un crecimiento considerable, disminuyendo ligeramente a partir de 2015, en consonancia con la nueva fase de crecimiento económico y creación de empleo, y repuntando en 2019, año que se caracterizó por la desaceleración de la economía (gráfico III-102). Esta fase de crecimiento más moderado se ha visto truncada de forma abrupta por el impacto del COVID-19 en la actividad y el empleo desde mediados de marzo de 2020. La crisis socioeconómica que vive España desde entonces habrá tenido su reflejo en la evolución de las RMI. A la espera de la publicación de la edición de 2020 del Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2020), cabe esperar un aumento de las prestaciones autonómicas de renta mínima, pero condicionado por el despliegue transitorio de nuevos dispositivos de garantía de renta y, especialmente, por la creación y puesta en marcha del ingreso mínimo vital (IMV en adelante).

El alcance del conjunto de programas autonómicos de renta mínima experimentó en 2019 un crecimiento anual del 2,6 por 100, rompiendo la tendencia de descenso de

*Repunte de personas
beneficiarias de RMI
en 2019*

años anteriores y llegando a las 697.124 personas perceptoras (297.183 titulares y 399.941 miembros dependientes).

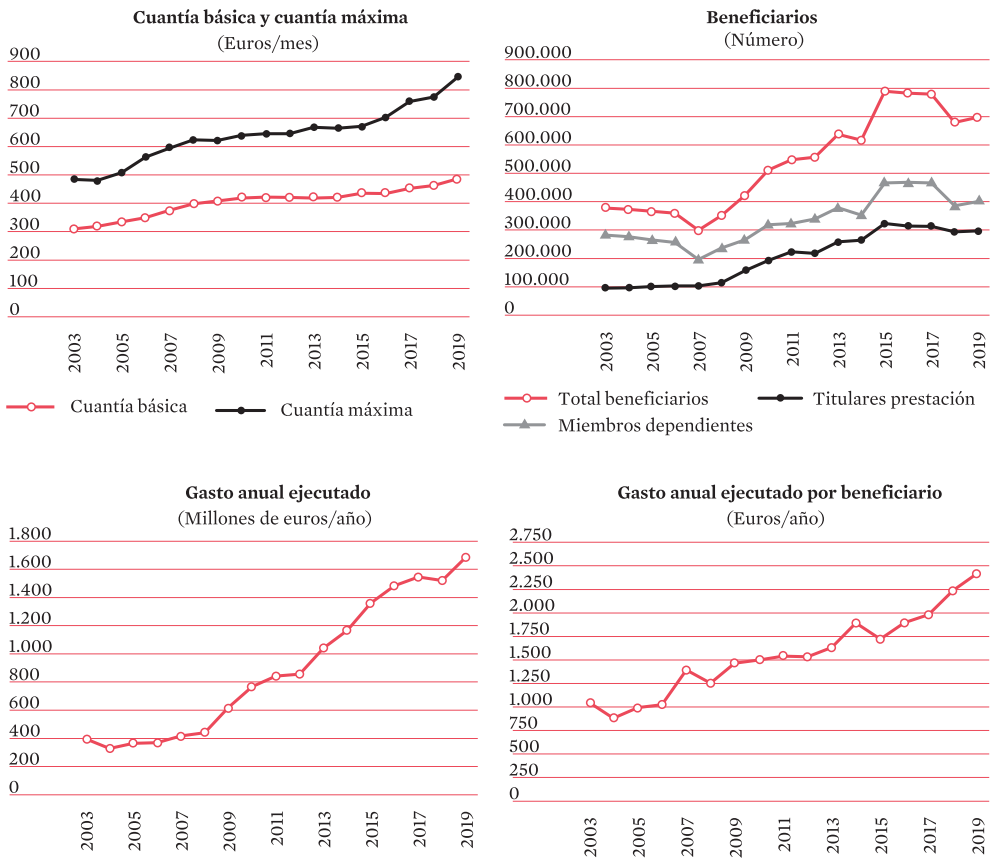
La cuantía básica de las RMI alcanzó, en promedio, los 486 euros mensuales, lo que supuso un incremento anual del 5 por 100. Por su parte, la cuantía máxima media au-

mentó en un 9,1 por 100 respecto a 2018, situándose en 844,7 euros mensuales. El gasto total ejecutado en RMI ascendió a 1.686 millones de euros en 2019 (incremento anual del 11 por 100 que contrasta con la reducción observada en 2018), aumentando asimismo el gasto ejecutado por beneficiario en un 8,1 por 100.

La visión global del conjunto de programas autonómicos esconde importantes disparidades territoriales. Todas las comunidades autónomas cuentan con algún programa

*Heterogeneidad
de programas*

de renta mínima dirigido a las personas y familias que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. No obstante, la configuración de

GRÁFICO III-102. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN A NIVEL NACIONAL, 2003-2019

Notas: (1) Situación a 31 de diciembre (no aplicable a gasto anual). (2) Datos a nivel nacional (cuantía como promedio, personas beneficiarias y gasto como suma). (3) La cuantía básica es la que corresponde al hogar unipersonal.
Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2019*.

dichos programas difiere considerablemente a nivel territorial (al igual que su cobertura, adecuación y eficacia, como se verá más adelante).

En cuanto a la garantía de la prestación, las RMI se configuran como derecho subjetivo en la mayoría de las comunidades autónomas. A término de 2019 solo tres comunidades autónomas siguen condicionando la concesión de la prestación a la disponibilidad presupuestaria (Canarias, Castilla-La Mancha y Melilla).

Respecto a la duración de la prestación, siete comunidades autónomas garantizan la percepción de la prestación mientras se mantengan las condiciones de acceso (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, La Rioja y Comunidad Valenciana), estableciéndose plazos, normalmente prorrogables, en el resto de las comunidades autónomas. En diez de ellas hay un plazo inicial de 12 meses, prorrogable en la mayoría de los casos (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Ceuta, Extremadura, Galicia,

Melilla, Murcia y Navarra); en el País Vasco se establece una duración de 24 meses y en Castilla-La Mancha hay un plazo inicial de 6 meses renovables.

En lo que se refiere a la cuantía de la prestación, todos los programas autonómicos de renta mínima establecen una cuantía básica que se incrementa en función del tamaño del hogar (normalmente estableciendo una cuantía máxima). La mayoría de las comunidades autónomas vinculan la cuantía de la prestación a un indicador de referencia (los más habituales son el SMI y el IPREM³³³), siendo considerable el número de comunidades autónomas que regula la cuantía en sus leyes de presupuestos generales. En todo caso, las diferencias entre las cuantías son notables y van más allá de las que pueden imponer las propias divergencias en los niveles de vida de cada territorio³³⁴.

Al margen de los incrementos de la cuantía según el tamaño del hogar, solo nueve comunidades autónomas contemplan complementos o prestaciones adicionales. Relacionados con la composición del hogar se observan los siguientes complementos: por monoparentalidad (Andalucía, País Vasco), por discapacidad (Andalucía, Asturias), por dependencia (Asturias) y por edad del titular (Asturias). Vinculados a la vivienda se encuentran estos otros: complemento por gastos de alojamiento (Aragón), por alquiler (Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana), por hipoteca (Comunidad Valenciana), bonificación de los suministros de agua, luz y gas (Madrid y Comunidad Valenciana), así como el cupo específico en el proceso de adjudicación de vivienda social (Madrid). También los hay concernientes a servicios educativos: complemento por menor escolarizado (Murcia), bonificaciones (Madrid) o exenciones (Castilla-La Mancha) de tasas de estudios de enseñanzas no universitarias durante la edad escolar obligatoria, exención del pago de servicios escolares de transporte, residencia y comedor (Castilla-La Mancha). Otros están relacionados con la asistencia sanitaria: complemento por gastos de enfermedad (Aragón), exención del copago farmacéutico (Madrid).

Las condiciones para acceder a las RMI varían considerablemente entre comunidades autónomas. En todos los casos existe el requisito de vulnerabilidad económica, pero hay grandes diferencias en cuanto a los recursos económicos del hogar que se consideran computables (tanto en la prueba de rentas como, en caso de existir, en la prueba de patrimonio). A este respecto solo se puede señalar un punto de acercamiento: no computar las prestaciones sociales de carácter finalista (como prestaciones o ayudas para discapacidad y dependencia, becas o ayudas al estudio, ayudas económicas de emergencia social, prestaciones por hijo a cargo, y otras). Por otro lado, pero relacionado con el requisito de vulnerabilidad económica, está la variabilidad encontrada en la definición de unidad de convivencia, tanto en el periodo de convivencia previa exigido (o de vida independiente en el caso de hogares unipersonales) como en la consideración de los vínculos de parentesco. A pesar de las diferencias, como pauta

333 Cataluña utiliza un indicador propio y Navarra el IPC.

334 AIReF, *Los programas de rentas mínimas en España*, 2019, pág. 85.

general se observa que la mayor parte de las comunidades autónomas exige de 6 a 12 meses de convivencia previa cuando no se trata de unidades unipersonales (contemplando las excepciones habituales). En cuanto a los vínculos de parentesco, muchas tienen en consideración hasta el segundo grado, pero la disparidad es grande y se suelen establecer diferencias entre los vínculos de afinidad y los de consanguinidad.

Respecto a la edad mínima para acceder a la prestación, el rango considerado por los distintos programas autonómicos oscila entre los 18 y los 26 años. En doce comunidades autónomas se establece la edad mínima en 25 años; cuatro comunidades autónomas la fijan en 23 años (Cantabria, Cataluña, País Vasco y La Rioja), dos en 18 años (Aragón y Navarra) y una en 26 años (Melilla). En prácticamente todas las comunidades autónomas se contemplan excepciones para los casos de orfandad absoluta, de menores a cargo, de personas con discapacidad, de víctimas de violencia de género, de ex tutelados del sistema de protección de menores y de solicitantes de asilo.

Prácticamente todos los programas autonómicos incluyen el requisito de residencia legal en España³³⁵, siendo minoría los que exigen un periodo previo en este sentido. En cuanto a la residencia efectiva, el periodo requerido de empadronamiento oscila principalmente entre los 12 y los 24 meses (con excepciones).

En materia de inclusión activa los desarrollos, de haberlos, son dispares. En algunas comunidades autónomas se condiciona la percepción de la prestación a la participación en itinerarios personalizados de inclusión sociolaboral; en otras se establecen complementos o tramos diferenciados para los perceptores con perfiles de empleabilidad; y las hay que no incluyen en el programa condiciones o incentivos en esta materia.

En los últimos años la mayoría de las comunidades autónomas han introducido modificaciones en sus correspondientes programas de renta mínima con el propósito de mejorar su cobertura y eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Las principales líneas de reforma desde 2015 han consistido en: (a) mejorar la garantía de acceso a la prestación; (b) moderar, reducir o eliminar las condicionalidades de la prestación; y (c) establecer e incentivar la complementariedad de la prestación con los ingresos del trabajo³³⁶. Sin menoscabo del avance que han supuesto, estas reformas no han sido suficientes para dar respuesta a las necesidades del sistema de garantía de ingresos mínimos, ampliado desde mediados de 2020 con la creación e implementación del IMV³³⁷.

*Disparidades
de cobertura, adecuación
y eficacia*

335 En siete comunidades autónomas no se exige la residencia legal, pero en tres de ellas se incluye el requisito de estar inscrito como demandante de empleo, para lo cual se requiere tener regularizada la situación de residencia.

336 Arriba González de Durana, A. y Aguilar Hendrickson, M.: «El espacio de concurrencia territorial de las rentas mínimas de inserción», en Moreno-Fuentes, F. J. y del Pino, E. (eds.), *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital*, CEPC, Madrid, 2020, págs. 245-246.

337 Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Para más información véase el apartado 2.2.4 de este capítulo.

La cobertura de las RMI sigue siendo escasa en la mayoría de las comunidades autónomas. A nivel nacional, solo el 20 por 100 de las personas beneficiarias en potencia (con arreglo a los criterios de acceso autonómicos) recibían prestaciones autonómicas de renta mínima en 2018, siendo elevada la disparidad territorial³³⁸. En 2019 no se observan avances en este sentido. Tomando como indicador de estimación de demanda potencial a la población del primer decil de renta de cada comunidad autónoma (distribución de la renta a nivel nacional), se obtiene una cobertura promedio del 25,6 por 100, con dos comunidades autónomas que presentan porcentajes superiores al 90 por 100 (Navarra y País Vasco) y una mayoría de comunidades autónomas con porcentajes inferiores al 20 por 100 (gráfico III-103). Relacionado con el tema de la cobertura está el de la portabilidad de las prestaciones entre comunidades autónomas, que sigue sin resolverse. Además, al término de 2019, todavía hay tres comunidades autónomas que siguen supeditando el acceso de la prestación a la disponibilidad de recursos presupuestarios.

También se observan importantes disfunciones en la adecuación de las cuantías a las necesidades de consumo de las respectivas comunidades autónomas. La más preocupante es la que atañe a aquellas donde la cuantía básica de la prestación se sitúa por debajo y a distancia del umbral autonómico de pobreza severa que define la ECV para el hogar unipersonal.

En consonancia con su nivel de cobertura y suficiencia, las RMI tienen un impacto limitado en la reducción de la brecha del riesgo de pobreza a nivel nacional (1,5 puntos porcentuales en 2018), existiendo grandes diferencias entre comunidades autónomas (impacto nulo en la mitad de las comunidades autónomas y, por el contrario, muy significativo en otras como Navarra y País Vasco)³³⁹.

La regulación del IMV establece la complementariedad de las RMI³⁴⁰. La incertidumbre persiste en estos momentos en torno a cómo se articulará en la práctica el encaje entre am-

La complementariedad de las RMI con el ingreso mínimo vital

bas prestaciones. Atendiendo a las cuantías, el IMV supone una mejora para la mayoría de las comunidades autónomas, aunque en parte de ellas dicha mejora resultaría insuficiente para una correcta adecuación a las necesidades de su territorio. En otras comunidades autónomas, la minoría, la cuantía de la RMI es más elevada que la del IMV, de manera que este no permitiría mantener el nivel de ingresos de los actuales perceptores de renta mínima (gráfico III-104).

Desde el 21 de julio está en funcionamiento un protocolo de intercambio de información entre el INSS y las comunidades autónomas, de manera que semanalmente estas reciben los datos de los nuevos expedientes resueltos del IMV. El objetivo de este protocolo es facilitar a las comunidades autónomas la adaptación de sus respectivos

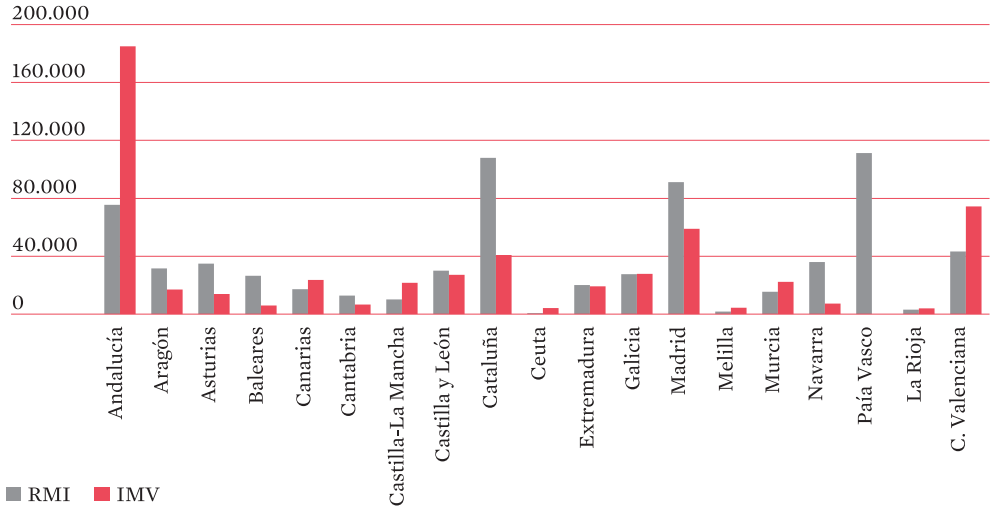
338 Comisión Europea, SWD(2020) 508 final, Bruselas, 26/02/2020, pág. 81.

339 Comisión Europea, SWD(2020) 508 final, *op. cit.*, pág. 117.

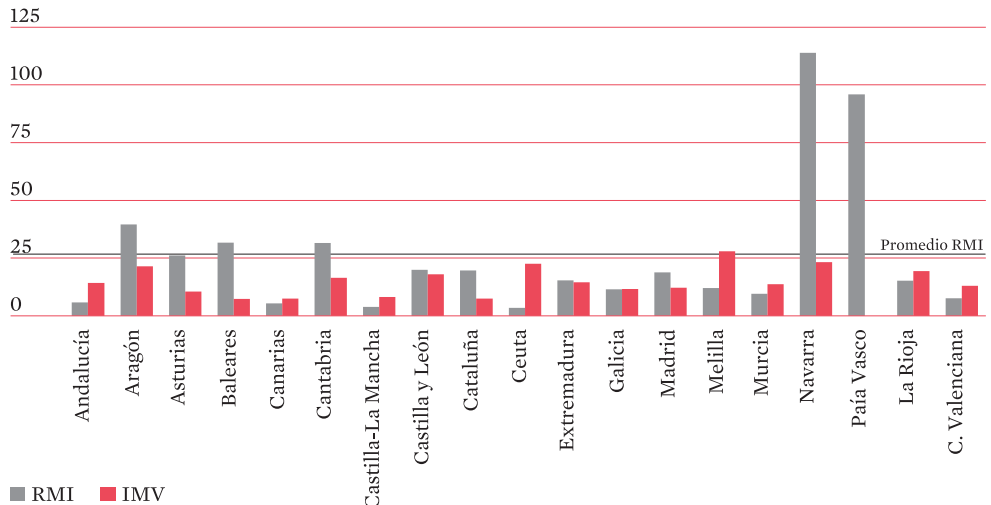
340 Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. Para más información véase el apartado 2.2.4 de este capítulo.

GRÁFICO III-103. COBERTURA A NIVEL AUTONÓMICO DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2019 Y DEL IMV
(Marzo 2021)

Personas beneficiarias
(Número)



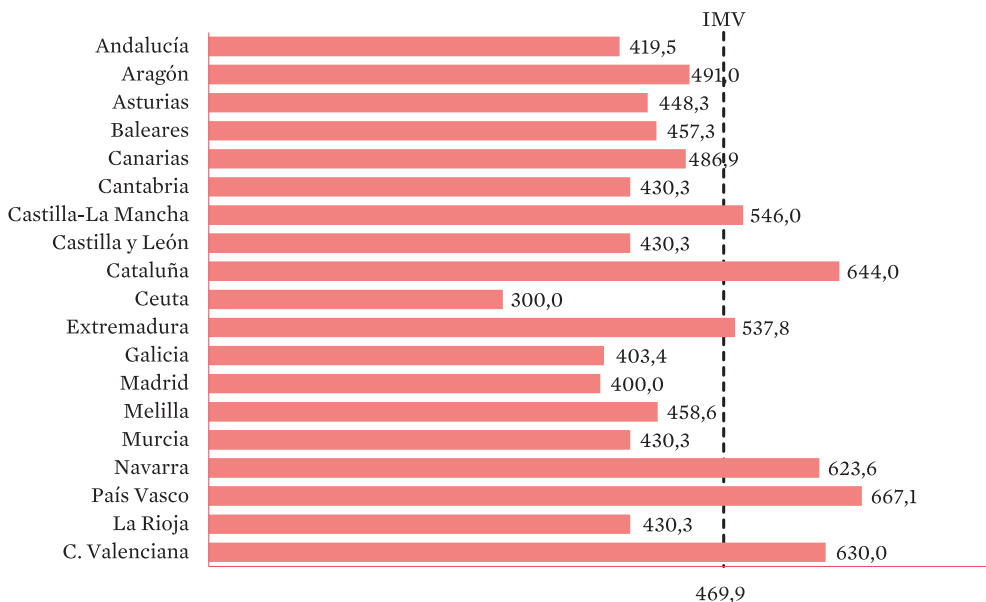
Personas beneficiarias respecto a la población del primer decil de renta
(Porcentaje)



Fuentes y notas: *Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2019* del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2020 (beneficiarios de RMI a 31 de diciembre de 2019); Datos divulgados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (beneficiarios del IMV en la nómina de marzo de 2021; sin datos en País Vasco. Aragón y Navarra han hecho uso de la pasarela de reconocimiento en bloque de personas beneficiarias); *Encuesta de Condiciones de Vida 2019* del INE (porcentaje de población del primer decil de renta, definido a nivel nacional, en cada CCAA); *Cifras de Población* del INE (población a 1 de enero de 2020).

GRÁFICO III-104. CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN (2019) Y DEL IMV (2021)

Cuantía básica mensual (euros)



Notas: la cuantía básica es la que corresponde al hogar unipersonal. Cuantía básica de las RMI según situación a 31 de diciembre de 2019. Fuentes: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción*; Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; y 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 (BOE, 31/03/2021).

programas de renta mínima. La intención del Gobierno es que las comunidades autónomas complementen la renta garantizada por el IMV, ya sea para adaptarla a los niveles de precios de su territorio o para establecer complementos (de vivienda, por ejemplo). En todo caso, es competencia exclusiva de las comunidades autónomas decidir cómo modulan sus respectivas políticas de renta mínima. Algunas comunidades autónomas ya están empezando a ver rebajada su presión en términos económicos por el traspaso hacia el IMV, pero por el momento no parece que ello esté revirtiendo en más recursos para aumentar la cobertura de los ingresos mínimos (o para desarrollar la inclusión activa).

En resumen, los programas autonómicos de renta mínima difieren en su configuración y diseño, tanto entre ellos como respecto al IMV. Entre los elementos de colisión con el IMV se pueden señalar: la definición de unidad de convivencia, los recursos computables y los umbrales establecidos en la definición de vulnerabilidad económica, la edad mínima para el acceso o la exigencia de residencia legal, entre otros. Así, salvo que se produzcan cambios sustanciales que afecten a la población elegible, se podrán dar las siguientes casuísticas: acceso a IMV y RMI, acceso a IMV pero no a RMI, acceso a RMI pero no a IMV, sin acceso ni a IMV ni a RMI. Las simulaciones que permite la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) al respecto muestran que: (a) el IMV supondrá

un incremento de cobertura importante en casi todas las comunidades autónomas para las situaciones de pobreza severa; (b) en bastantes comunidades autónomas habrá un pequeño colectivo que seguirá necesitando las RMI por no tener acceso al IMV; y (c) salvo en Navarra y el País Vasco, seguirá habiendo un colectivo considerable de personas en situación de pobreza severa sin posibilidad de acceso ni al IMV ni a las RMI.

El impacto de la pandemia en la infancia y la juventud más vulnerable

Aunque la enfermedad COVID 19 ha afectado predominantemente a la población de mayor edad, la infancia y la juventud³⁴¹ han padecido con dureza el impacto social de la misma y de las medidas adoptadas para combatirla. La dura experiencia del confinamiento y la obligatoriedad de la distancia social en etapas de la vida en que un normal desarrollo requiere justamente lo contrario marcará las vidas de una generación³⁴². A ello habría que añadir el perjuicio para toda la sociedad que acarrea el posible aumento del fracaso escolar, que se concentra en el alumnado en situación social y económica más desfavorecida y que hacen más necesario que nunca seguir invirtiendo en los programas de compensación y refuerzo educativo.

En el terreno de las condiciones socioeconómicas, como ya se vio en el apartado 1, ya con anterioridad a la pandemia España se encontraba entre los países de la Unión Europea con mayores niveles de vulnerabilidad: el 30,1 por 100 de la población menor de 16 años se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión social en 2019³⁴³. En concreto, el 27,1 por 100 de los menores de 16 años se encontraba en riesgo de pobreza relativa de ingresos y el 6,1 por 100 en situación de carencia material severa. En consonancia, según los últimos datos, un 6,3 por 100 de la población menor de 18 años fue usuaria del sistema público de servicios sociales (más de 520.000 usuarios), con un peso del 15,8 por 100 en el conjunto de personas atendidas durante 2018. Es más, el 25,6 por 100 de las intervenciones llevadas a cabo desde los servicios sociales se realizaron en unidades familiares con necesidad de atención de algún menor (casi 1,3 millones de intervenciones); el 42,9 por 100 de los recursos aplicados en dichas intervenciones fueron recursos complementarios para la cobertura de necesidades de subsistencia³⁴⁴.

Tras la llegada de la pandemia, en 2020 las actuaciones de desarrollo de la Estrategia Nacional de lucha contra la pobreza infantil en el área de apoyo a los/as menores y sus familias, han priorizado el apoyo y la atención a las familias en situación de vulnerabilidad, a los menores extranjeros no acompañados y a los jóvenes ex tutelados/as, poniendo también el acento en garantizar los derechos de alimentación de los niños,

341 Véase Informe del CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*.

342 UNICEF España, «Impacto de la crisis por COVID-19 sobre los niños y niñas más vulnerables. Reimaginar la reconstrucción en clave de derechos de infancia», septiembre 2020.

343 Indicador europeo AROPE (Encuesta de Condiciones de Vida 2019, INE).

344 *Memoria del Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales 2018* (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030): intervenciones que han estado abiertas durante 2018.

niñas y adolescentes³⁴⁵. También se han impulsado iniciativas de parentalidad positiva, como factor protector clave en la salud y bienestar emocional de niños y niñas de 0 a 3 años, así como de la prevención del consumo de drogas.

En los Presupuestos Generales del Estado para 2021 se incrementa en un 58,9 por 100 la dotación para protección a la familia, atención a la pobreza infantil y prestación de servicios sociales (actuación dotada con 159 millones de euros).

El sistema público de protección a la infancia atendió más de 34.000 nuevas altas durante 2019, alcanzando a 31 de diciembre a más de 50.000 menores de

*El sistema público
de protección a la infancia
acogía a 50.000 menores
en 2019*

edad bajo alguna medida de protección³⁴⁶; el 66 por 100 estaba bajo tutela, el 12 por 100 bajo guarda y el 22 por 100 a la espera de dictarse una medida. Los menores extranjeros no acompañados bajo protección, más de 11.000 a término de 2019, aumentaron un 18,6 por 100 respecto al año anterior, crecimiento que contrasta con el 0,6 por

100 observado para el conjunto. Este colectivo destaca, asimismo, por el predominio del acogimiento residencial, que representa más del 99 por 100 de las medidas adoptadas, frente al acogimiento familiar preconizado como prioritario por la legislación de protección del menor.³⁴⁷

Los Presupuestos Generales del Estado para 2021 contemplan, a diferencia de años anteriores, una dotación de 28 millones de euros para complementar los recursos de los que disponen las entidades públicas de protección de menores de las comunidades y ciudades autónomas para atender a los menores extranjeros no acompañados. A ello se suma una dotación de 80 millones de euros, con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para la modernización de infraestructuras y mejora de los modelos de protección residencial y acogimiento familiar especializado de niños, niñas y adolescentes, en especial menores emigrantes no acompañados o menores con necesidades especiales.

La población menor de edad víctima de delitos penales relacionados con la violencia aumentó un 4,5 por 100 en 2019, siendo superior el incremento de menores

*Nuevo marco
de protección contra
la violencia ejercida
contra la infancia*

con condición de víctima en delitos penales relacionados con la libertad sexual, que creció un 9,6 por 100 en 2019. En conjunto, 12.700 menores fueron víctimas de dichas infracciones penales en 2019, formando parte la persona agresora de su entorno familiar más cercano en la mayoría

345 El Gobierno aportó un crédito extraordinario de 25 millones de euros de recursos específicos a las comunidades autónomas para garantizar este derecho tras el cierre de las escuelas.

346 Medidas de protección establecidas en el Código Civil y en la Ley Orgánica de Protección jurídica del menor.

347 *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia*, boletín núm. 21, datos de 2019 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

de los casos³⁴⁸. Durante 2020, coincidiendo con la fase de confinamiento y el aumento de la exposición de los menores a los medios digitales, la Unidad de Protección del Menor de la Policía Nacional registró un aumento exponencial de víctimas de violencia y de agresores en las redes. Supondrá un importante avance largamente esperado, en este sentido, la aprobación de la Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia³⁴⁹. Los cambios más importantes que conllevará esta Ley Orgánica (y sobre los que el CES tuvo la oportunidad de pronunciarse en febrero de 2019³⁵⁰) permitirán una protección mejorada, extendida a todos los ámbitos donde los menores desarrollan su vida y que se proyecten sobre todas las fases decisivas en la lucha contra la violencia (prevención, detección temprana, atención inmediata y recuperación).

Impacto de la pandemia en la situación de las personas con discapacidad

La pandemia ha agravado la desfavorable situación de las personas con discapacidad, un 7,5 por 100 de las cuales acusaba situaciones de privación material severa, duplicando la incidencia de conjunto, mientras que el 46,1 por 100 carecía de capacidad para afrontar gastos imprevistos. No parecen suficientes, por tanto, los dispositivos generales y específicos de la protección social ni las medidas específicas contempladas en estrategias generales como el Plan Estatal de vivienda 2018-2021 o la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, mientras las dificultades de acceso al empleo de las personas con discapacidad empeoran aún más en el actual contexto.

Al margen de la precariedad material, el confinamiento produjo situaciones perturbadoras para las personas con autismo y las personas con discapacidad psicosocial, además de la interrupción de recursos de rehabilitación esenciales en la autonomía de estos colectivos. Aún es pronto para conocer el impacto de la pandemia en el conjunto de las personas con discapacidad³⁵¹ aunque algunos estudios³⁵² ya apuntan a que se han puesto de manifiesto importantes problemas en la atención a la personas con discapacidad en situaciones excepcionales, que incluyen aspectos de la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁵³, como carencias de accesibilidad en las comunicaciones oficiales sobre las medidas de

348 Ministerio del Interior, *Portal estadístico de criminalidad*.

349 El 21 de mayo de 2021 el Pleno del Congreso aprobó la Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia,

350 Dictamen CES 1/2019, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

351 La Dirección General de Políticas de Discapacidad del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de España ha puesto en marcha una investigación sobre el impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas en las personas con discapacidad.

352 CERMI, *El impacto de la pandemia del coronavirus en los derechos humanos de las personas con discapacidad*, mayo de 2020.

353 Dictamen CES 10/2010, sobre Anteproyecto de Ley de Adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

protección frente al virus así como dificultades de acceso a tratamiento. La elevada institucionalización de una parte importante del colectivo hizo que se viera muy afectado por la infección, al igual que los profesionales del sector, mientras los estudiantes con discapacidad no tuvieron las medidas de apoyo educativo específicas que requiere su situación, entre otras importantes debilidades de la respuesta a la pandemia hacia estas personas especialmente vulnerables.

Inmigración, COVID-19 y vulnerabilidad social

En los últimos treinta y cinco años, la inmigración ha dado lugar a una importante metamorfosis en el panorama social de España que, ganando en diversidad de orígenes, se equiparaba en este aspecto de su composición a otras sociedades europeas de más larga tradición como país de destino³⁵⁴. En 2019, el año inmediatamente anterior a la pandemia, el elevado flujo de llegadas a España (750.000) alcanzó su máximo histórico, al igual que el saldo migratorio neto, dado el mínimo marcado por los flujos de emigración hacia el extranjero. Esta progresión se truncó con la llegada de la pandemia y las restricciones a la movilidad establecidas, de modo que el volumen de personas procedentes del extranjero que establecieron su residencia en nuestro país en el primer semestre de 2020 (245.301) se redujo un 30 por 100 con respecto al mismo periodo de 2019³⁵⁵. El volumen de residentes de nacionalidad extranjera registrado el primer semestre de 2020 ascendía en total a 5,3 millones de personas (11,2 por 100 de la población) mientras que las personas de nacionalidad española nacidas en el extranjero (en su mayor parte resultado de procesos de naturalización) sumaban 2,3 millones, de modo que al menos el 16 por 100 de la población era de origen migratorio.

Si bien la inmensa mayoría de las personas migrantes en España presentan un elevado grado de arraigo, discurriendo razonablemente bien la convivencia y la integración social en comparación con otros países europeos³⁵⁶, por término general arrojan valores considerablemente peores a los de las personas autóctonas en indicadores clave de condiciones de vida, inserción sociolaboral y educativa. En 2018, el 54 por 100 de la población extranjera extracomunitaria se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión social (ECV-2019) de lo que cabría esperar una elevada frecuencia de utilización de los servicios sociales. Sin embargo, en ese año suponían el 16,5 por 100 de las personas usuarias y solo fueron destinatarios de en torno al 6 por 100 de las intervenciones.

La pandemia ha golpeado de forma particularmente dura a las personas migrantes, como se ha visto a lo largo de este capítulo. Por una parte, su exposición al virus ha sido

354 Véase Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

355 INE, Cifras de Población (CP) a 1 de julio de 2020. Estadística de Migraciones (EM). Primer semestre de 2020, Datos provisionales a 21/01/2021.

356 CIDOB, Índice MIPEX de integración social de los inmigrantes así como OCDE. (2018). *Settling In 2018. Main Indicators of Immigrant Integration. Monitoring of selected Zaragoza indicators for third-country nationals living in the European Union*.

superior al ser mayor su concentración en sectores «no teletabajables» y con un elevado grado de interacción social (construcción, hostelería, cuidados personales, reparto a domicilio, etc). También hay más frecuencia de situaciones de precariedad residencial (viviendas compartidas, escasez de espacio y de posibilidades de ventilación) que favorecen el contagio. El bajo nivel de ingresos o su, en ocasiones, carácter irregular, la escasez de ahorros y la frecuente ausencia de redes de apoyo familiar agudizaron las consecuencias en muchos hogares migrantes de la paralización de la actividad económica y la supresión o reducción de sus rentas. Como consecuencia, ha aumentado el volumen de población migrante en situación de necesidad social apremiante que, en muchas ocasiones, encuentran serios obstáculos para el acceso a las ayudas sociales. A ello se añade, como alertan diversas ONG³⁵⁷, el riesgo de que la crisis derivada del coronavirus incremente el volumen de personas inmigrantes en situación irregular en España, entre rechazos de peticiones de protección internacional y situaciones de irregularidad sobrevenida por pérdida de empleo, lo que tendría consecuencias especialmente graves en el caso de los numerosos niños y niñas afectados.

Entre las situaciones más graves, destaca la de las personas solicitantes de protección internacional. La pandemia se ha superpuesto a las situaciones de conflicto y calamidad social preexistentes en el mundo que dan origen a las migraciones forzadas pero no ha conseguido contener la necesidad de huir de ellas. España ha sido tradicionalmente un país con bajo nivel de solicitudes, alta proporción de denegaciones, dilaciones en el proceso e insuficiencia de recursos vinculados al Sistema Nacional de Asilo y Refugio. La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo y de la protección subsidiaria sigue sin contar con un Reglamento de desarrollo, dificultando así su aplicación en numerosos aspectos.

En 2020³⁵⁸, como consecuencia del cierre de fronteras, el volumen de solicitudes de asilo cayó un 25 por 100 hasta las 88.000, mientras que el porcentaje de resoluciones favorables se mantuvo en el 5 por 100, muy por debajo de la media europea (33 por 100). Se ha agilizado la resolución de este tipo expedientes que habitualmente se demoraban en exceso, habiéndose reducido en más de un 20 por 100 los pendientes por resolver. El 53 por 100 de los solicitantes de asilo eran hombres y el 47 por 100 mujeres, mientras los menores de edad representaron cerca de un 18 por 100 de los solicitantes. La mitad tenían una edad comprendida entre los 18 y los 34 años y solo el 1,6 por 100 más de 65 años.

COVID-19 y brecha de origen: el doble impacto en la población de origen migrante

La situación de los solicitantes de protección internacional, agravada

357 G. Fanjul, I. Gálvez y J. Zuppiroli, *Creecer sin papeles en España*. Save the Children y F. Porcausa, 2001.

358 CEAR, «Más que cifras», 2021. España sigue exigiendo visado de tránsito a personas que huyen de Siria, Yemen o Palestina, entre otros, lugares donde se viven conflictos armados desde hace años.

El permiso por razones humanitarias se concedió a más de 40.000 personas, principalmente de origen venezolano, con alguna excepción a personas procedentes de Ucrania, Colombia o Perú. Las 5 primeras nacionalidades en solicitudes de asilo son latinoamericanas, con Venezuela y Colombia como países destacados, orígenes muy diferentes a los de otros países de la Unión Europea. Por su parte, el número de personas reasentadas por nuestro país fue de 363, frente al compromiso de 1.200 para ese periodo, siendo el reasentamiento la única vía segura habilitada en estos momentos. Además, apenas el 3 por 100 de las solicitudes se han presentado en puestos fronterizos, Centros de Internamiento Extranjero (CIE), y a través de extensiones familiares en Embajadas.

Atención especial merece la situación de emergencia humanitaria creada en las Islas Canarias, meta de las llegadas por la ruta Atlántica que este año superaron las 23.000,

Las limitaciones del actual sistema de acogida

que dieron lugar a menos de 4.000 peticiones de asilo.

Como puso de manifiesto el Defensor del Pueblo³⁵⁹, la situación vivida en el puerto de Arguineguín demostró las limitaciones del actual sistema de acogida para dar

respuesta a las diferentes situaciones a las que son de aplicación procedimientos distintos³⁶⁰. Junto a las recomendaciones de carácter más general —sobre todo, la carencia de una política migratoria de Estado que contemple el fenómeno en su totalidad o la insuficiente coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia— la institución ponía de relieve la inadecuación de las infraestructuras para la recepción en costas (CATES); la escasez de personal capacitado; las insuficiencias en la gestión de los procedimientos; las inapropiadas instalaciones y la gestión de los centros de internamiento de extranjeros (CIE) y la escasez de centros para la acogida humanitaria de personas vulnerables. El Defensor del Pueblo recomendaba solventar estas carencias, junto con otras medidas en el plano de la política internacional (acuerdos con la Unión Europea en materia de inmigración y acuerdos bilaterales con países de origen) así como de coordinación y solidaridad entre comunidades autónomas. En el plano de las políticas de inclusión, reviste particular interés la recomendación acerca de la necesidad de establecer medidas para evitar que se genere xenofobia en la población de las localidades con mayor presión de llegadas, adoptando las decisiones extraordinarias necesarias para que no se vean afectados sus servicios sociales, sanitarios e instalaciones.

2.6.2. Género, igualdad y corresponsabilidad: impacto del COVID

Tal y como se desprende del análisis abordado a lo largo de esta Memoria, y como alertan diferentes instituciones, la pandemia puede dar lugar a un retroceso en los logros

359 Defensor del Pueblo, «La migración en Canarias», Madrid 2021.

360 Migrantes irregulares, personas necesitadas de acogida humanitaria, de protección internacional, que son objeto de trata o menores no acompañados.

alcanzados en los últimos años en la igualdad en perspectiva de género en casi todas sus dimensiones³⁶¹. Por un lado, el empleo femenino se está viendo más afectado que en la crisis económica de 2008. Por otro lado, la necesidad de mantener la distancia social ha limitado el uso que las personas pueden hacer de recursos de conciliación (bien sean formales o informales, como las ayudas familiares), lo que en la mayoría de los casos supone una sobrecarga de las mujeres, como se verá más adelante. Por último, pero no menos importante, el confinamiento domiciliario obligó a muchas mujeres maltratadas a convivir 24 horas al día con sus agresores, sin posibilidad de interponer denuncia³⁶² y en un contexto social, además, anómalo y desconocido.

Por ello, durante el primer semestre del año 2020, el teléfono de atención a las víctimas 016, como principal cauce institucional de petición de ayuda, aumentó el volumen de llamadas pertinentes recibidas en un 27,5 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior³⁶³. La evolución ha sido positiva sin embargo en cuanto al número de mujeres asesinadas a manos de la pareja o expareja, que, con 45 muertes³⁶⁴, ha sido el más bajo desde que existen registros sistemáticos, es decir, de las últimas dos décadas. Conviene en todo caso recordar que si bien esta forma de crimen es una de las manifestaciones más graves de la tradicional dominación de los hombres sobre las mujeres, no es la única manifestación de la violencia contra estas. A finales de 2020 este Consejo dictaminó un anteproyecto de ley³⁶⁵ que trata de ampliar la protección de las mujeres frente a la violencia ejercida fuera de la pareja, contribuyendo con ello a la ampliación y actualización del concepto de violencia de género, en la línea de diversos mandatos nacionales e internacionales³⁶⁶.

El confinamiento impuesto a partir de marzo de 2020 y el cierre de los colegios obligó a las personas trabajadoras con hijas e hijos en edad escolar a compatibilizar el trabajo (presencial o a distancia) con el cuidado y el acompañamiento escolar. Algunas investigaciones³⁶⁷ ya han dado cuenta de la sobrecarga que esto ha supuesto para las familias, y de cómo lo insólito de la situación no ha servido para introducir una ruptura total con la división

*Confinamiento,
corresponsabilidad y
conflicto familia-trabajo*

361 Comisión Europea, *2021 Report on gender equality in the EU*.

362 El número de denuncias totales del año fue un 10 por 100 menor que las interpuestas en 2019. Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, *La violencia de género en 10 indicadores. Año 2020*.

363 Hasta alcanzar las 50.239 llamadas. Delegación del Gobierno contra la violencia de género, Ministerio de igualdad, *Principales datos sobre violencia de género*, julio 2020.

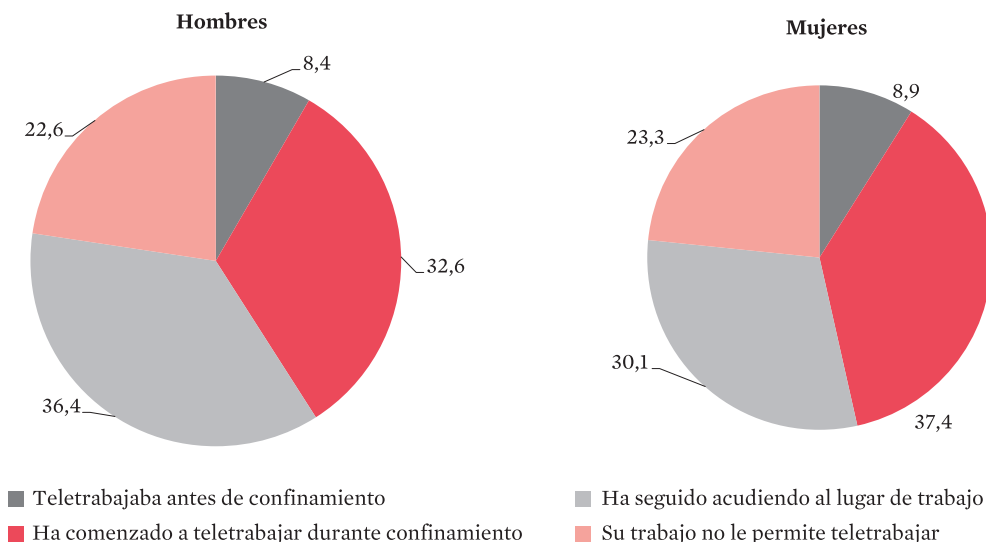
364 Instituto de las Mujeres, Estadísticas.

365 Véase Dictamen CES 4/2020, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual.

366 Como el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de 11 de mayo de 2011, o Convenio de Estambul.

367 Para España, véase M. Seiz, «Equality in Confinement: Nonnormative Divisions of Labor in Spanish Dual-Earner Families During the COVID-19 Lockdown», *Feminist Economics* (versión en línea), 2020 y L. Farré, Y. Fawaz, L. González y J. Graves. «How the COVID-19 lockdown affected gender inequality in paid and unpaid work in Spain», *IZA Discussion Paper*, 13434, 2020.

GRÁFICO III-105. MODALIDAD DE TRABAJO DESDE EL INICIO DE LA PANDEMIA
(En porcentajes)



Fuente: Estudio 3298 del Centro de Investigaciones Sociológicas. Muestra: personas ocupadas que conviven en pareja con hijos (n=768).

tradicional del trabajo en el seno de las mismas. Si bien tanto hombres como mujeres han incrementado el tiempo dedicado a trabajo doméstico, las mujeres han seguido asumiendo una mayor carga desde el inicio de la pandemia. Además, las mujeres se han incorporado en mayor medida al teletrabajo desde marzo de 2020.

Trabajar desde casa puede implicar el riesgo de que las fronteras entre la vida personal y el trabajo se vuelvan difusas, dando lugar a potenciales conflictos entre ambos ámbitos. Las mujeres teletrabajadoras con hijos han experimentado más conflicto en las dos direcciones que los hombres en la misma situación³⁶⁸ tras el decreto del estado de alarma en marzo de 2020, siendo la brecha especialmente marcada en cuanto a las dificultades de concentración que producen las responsabilidades familiares y el cansancio tras la jornada laboral (gráfico III-106). A pesar de esto, un ligeramente mayor porcentaje de madres que de padres querría teletrabajar cuando finalice la pandemia (67,2 vs. 63,4), brecha que se cierra sin embargo para el conjunto de la población trabajadora. La previsión de que el uso del teletrabajo irá en aumento en los próximos años ha llevado a la regulación del mismo a través de Real Decreto-ley³⁶⁹, que fue dictaminado por el CES³⁷⁰.

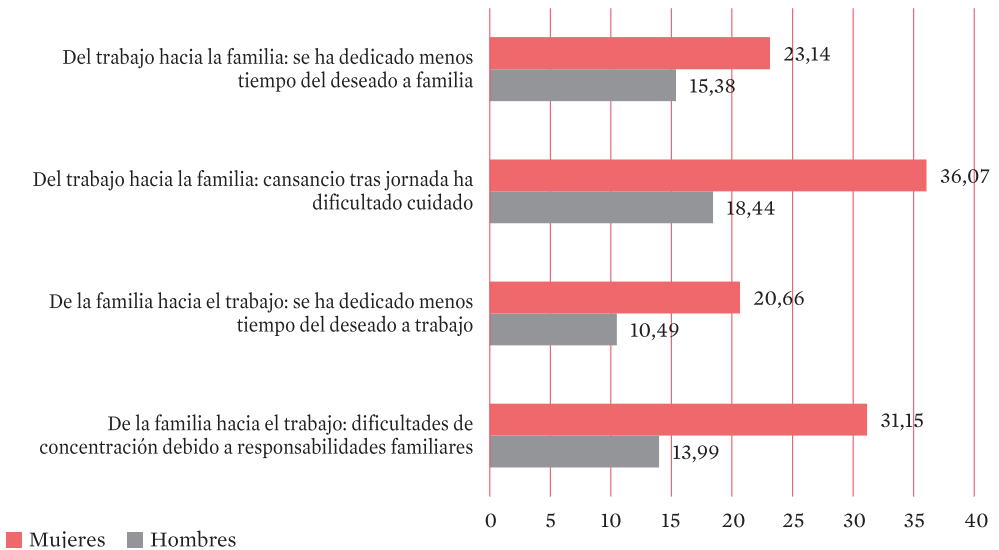
³⁶⁸ Las mujeres que conviven en pareja sin hijos siguen experimentando más conflicto del trabajo hacia la familia que los hombres, si bien el conflicto de la familia hacia el trabajo es casi inexistente para ambos sexos en esa situación.

³⁶⁹ Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

³⁷⁰ Dictamen CES 2/2020, sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia.

GRÁFICO III-106. TELETRABAJO Y CONFLICTO ENTRE FAMILIA Y TRABAJO

(En porcentajes)



Fuente: Estudio 3298 del Centro de Investigaciones Sociológicas. Muestra: personas ocupadas que conviven en pareja con hijos y han teletrabajado tras el inicio de la pandemia (n=264). Se muestra el porcentaje de dichas personas que han experimentado *siempre o la mayor parte del tiempo* dicha situación desde el inicio de la pandemia.

El desequilibrio en el reparto del trabajo no remunerado o la violencia ejercida contra las mujeres son solo dos de los ámbitos en que se plasman las desigualdades de género. Lo que ocurre en el ámbito doméstico tiene su traslación, además, en el mercado de trabajo, atravesado por múltiples brechas de género, además de la de ingresos, como la que afecta a las horas de trabajo o el acceso a determinadas ocupaciones, como las tecnológicas o directivas.

En los últimos dos años se ha avanzado para eliminar algunas de las rémoras legislativas a la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, sobre todo tras la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019³⁷¹, al que ya se ha hecho referencia, que sustituyó los permisos de paternidad y maternidad por un único permiso (por «nacimiento y cuidado»), igual para ambos progenitores, que fue implementado de manera total en 2021, entre otras medidas para reforzar la igualdad en el empleo. Además, como se recordará, introdujo el derecho a la adaptación pactada de la jornada por necesidades de cuidado, la obligatoriedad de las empresas de contar con un registro salarial desagregado por sexo, implementada desde abril de 2021 o la ampliación de la obligatoriedad de tener un Plan de Igualdad a todas las empresas de más de 50 empleados.

La igualdad entre mujeres y hombres, eje transversal de la recuperación

371 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.

No obstante, ante un fenómeno tan imbricado en la sociedad, y que lastra de tal manera el progreso de la misma, es necesario incorporar el objetivo de la igualdad de manera transversal a otras políticas públicas. Así, la igualdad de género, junto con la transformación digital, la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social territorial y social, será una de las líneas directrices que guiarán el Plan de Recuperación, Resiliencia y Transformación con cargo a los fondos europeos *Next Generation EU*.

Además, una de las diez políticas palanca del mismo estará enfocada a la nueva economía de los cuidados y las políticas de empleo. En este sentido ya avanzaba el Plan Corresponsables del Ministerio de Igualdad, aprobado en Consejo de Ministros en abril de 2021, y que, con una dotación 190 millones de euros y en colaboración con las comunidades autónomas, pretende, por un lado, mejorar la provisión de servicios públicos de cuidado de menores de 14 años, potenciando la profesionalización del trabajo de cuidado, por otro.

El trabajo de cuidado, entendido en sentido amplio, es decir, incluyendo tanto el remunerado como el que no lo es, ha adquirido una importancia crucial desde el inicio de la pandemia, pues se ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de los individuos y la sociedad en su conjunto en el contexto de un envejecimiento demográfico muy acusado³⁷². Por ello, la actual crisis supone una oportunidad de generar un nuevo pacto social que alivie la carga de trabajo de cuidado que asumen las personas de manera individual, sobre todo las más vulnerables, y visibilice y reconozca la importancia del mismo en la generación de bienestar económico y social.

372 Véase Informe CES 3/ 2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.