

90
2020

La respuesta política a la crisis en España y Andalucía

COVID-19

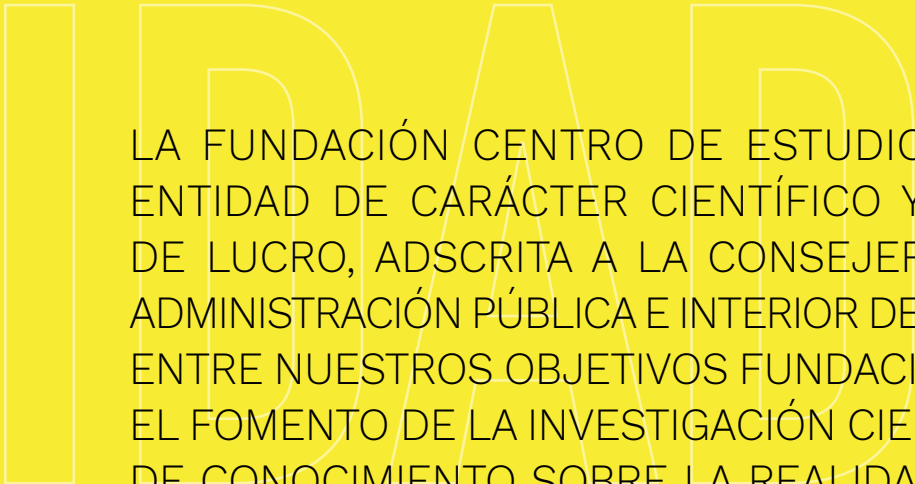
ECOM
NOMÍ
MÍA



Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior

CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES





LA FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES ES UNA ENTIDAD DE CARÁCTER CIENTÍFICO Y CULTURAL, SIN ÁNIMO DE LUCRO, ADSCRITA A LA CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INTERIOR DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. ENTRE NUESTROS OBJETIVOS FUNDACIONALES SE ESTABLECEN EL FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, LA GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO SOBRE LA REALIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y CULTURAL DE ANDALUCÍA Y LA DIFUSIÓN DE SUS RESULTADOS EN BENEFICIO DE TODA LA SOCIEDAD.

NUESTRO COMPROMISO CON EL PROGRESO DE ANDALUCÍA NOS IMPULSA A LA CREACIÓN DE ESPACIOS DE INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTO CON LA COMUNIDAD CIENTÍFICA E INTELLECTUAL Y CON LA CIUDADANÍA EN GENERAL, Y A LA COLABORACIÓN ACTIVA CON LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE INFLUYEN EN EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

LA COLECCIÓN ACTUALIDAD FORMA PARTE DEL CATÁLOGO DE PUBLICACIONES CIENTÍFICAS DE LA FUNDACIÓN Y ESTÁ DESTINADA TANTO AL LECTOR ESPECIALIZADO COMO A LA OPINIÓN PÚBLICA EN GENERAL. CADA UNA DE SUS EDICIONES SE ESTRUCTURA COMO INFORMES MONOGRÁFICOS PARA EL FOMENTO DE LA REFLEXIÓN Y EL ANÁLISIS SOBRE ASPECTOS DE RELEVANCIA PARA LA SOCIEDAD ANDALUZA DEL SIGLO XXI.

LAS OPINIONES PUBLICADAS POR LOS AUTORES EN ESTA COLECCIÓN SON DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD.

© Del texto: sus autores, 2020

© De la edición: Fundación Pública Andaluza

Centro de Estudios Andaluces, marzo de 2020

Bailén 50, 41001 Sevilla.

Tel.: 955 055 210. Fax: 955 055 211

www.centrodeestudiosandaluces.es

Depósito Legal: SE-1688-05

I.S.S.N.: 1699-8294

Ejemplar Gratuito. Prohibida su venta.



La respuesta política a la crisis en España y Andalucía

Manuel Alejandro Hidalgo Pérez
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. Aplanar la curva de costes	6
3. Las medidas.....	7
3.1. Medidas de apoyo a personas trabajadoras y hogares.....	8
3.2. Medidas para las empresas y autónomos.....	13
3.3. Medidas a través de programas específicos para grandes empresas y programas de recapitalización	16
3.4. Otras medidas a empresas.....	17
4. Medidas de la Junta de Andalucía.....	18
5. Conclusión.....	19
Bibliografía.....	20

1. Introducción

La aparición de un nuevo virus a finales de 2019 en China, que rápidamente se extendió por el resto del mundo, exigió en marzo de 2020 la toma de medidas excepcionales, no vistas en décadas, en prácticamente todos los países. La razón de esta decisión era la amenaza de efectos devastadores en vidas humanas si no se introducían medidas de distanciamiento social. Esta amenaza, desgraciadamente, se cumpliría.

En el caso de España, la declaración del estado de alarma se produjo el 14 de marzo. A través de un Real Decreto se imponía, por primera vez en la historia democrática reciente de España, el confinamiento de la población en sus hogares y el cierre de ramas enteras de la actividad económica. Para ello se hacía «uso de este mecanismo, previsto en el artículo 116 de la Constitución, con el fin de garantizar la protección de la salud de los ciudadanos, la contención de la enfermedad y el refuerzo del sistema de salud pública» según la propia Moncloa¹. Económicamente, especialmente relevante fueron los efectos del estado de alarma en actividades muy relacionadas con la movilidad, como el comercio, la hostelería, la restauración, los servicios de alojamiento, las actividades culturales y de entretenimiento, y en el transporte, especialmente el aéreo.

Adicionalmente al confinamiento, diversas limitaciones a la movilidad y la actividad laboral fueron reforzadas entre el 30 de marzo y el 9 de abril, con la suspensión de toda actividad económica decretada como no esencial, lo que virtualmente paralizó casi por completo un amplio segmento de la economía durante más de una semana². Además de este refuerzo, se reguló un permiso retribuido recuperable de carácter obligatorio para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no prestasen servicios esenciales. Estas personas no tendrían que acudir a su puesto de trabajo entre los días 30 de marzo y 9 de abril, estableciéndose una recuperación de las horas no trabajadas desde el día siguiente a la finalización del estado de alarma hasta el 31 de diciembre de 2020.

Es obvio que este confinamiento generaría una recesión económica³. «Aplanar la curva de contagios» exigía la distancia social y por esta razón parte de la actividad económica no podría desarrollarse. En ese momento, podemos decir, se tuvo clara constancia de la crisis tan profunda que estaría por llegar.

Era por lo tanto urgente el desarrollo de medidas de política económica para lograr reducir los costes que implicarían este cierre. Para ello, durante los meses de marzo y abril, aunque el impulso aún continuaba, aunque con menor intensidad, se plantearon, publicaron y ejecutaron una serie de medidas excepcionales tendentes, como se verá, a conseguir el objetivo de «aplanar la curva de costes económicos». Dichas políticas, muy numerosas, fueron aplicadas en su mayoría por el Gobierno de España, en particular las que suponían un mayor músculo de tesorería. Sin embargo, el resto de las administraciones desarrollaron a su vez otras políticas, muchas ellas complementarias a las aplicadas por el Consejo de Ministros.

En este trabajo se van a resumir gran parte de las medidas adoptadas, o cuando menos las más importantes. En particular se enumerarán las que más relevancia tomaron durante los primeros meses de la crisis a las que se unirán aquellas implementadas por la Junta de Andalucía que, como se ha dicho, trataron de complementar las aplicadas desde la capital de España. Para ello, en primer lugar, se describirán las razones económicas para esta intervención y que, a su vez, justificarían gran parte de estas. En dicha sección se hablará de aplanar la curva de costes distribuyéndolos en el espacio y en el tiempo. A continuación, se desarrollarán las diversas medidas clasificadas para un mejor desarrollo de las mismas. Por último, se enumerarán aquellas desarrolladas por la Junta de Andalucía, en gran parte diseñadas para complementar las implementadas por el Gobierno de España.

¹ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

² Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo.

³ A finales de agosto es publicado el dato de avance del crecimiento del PIB del segundo trimestre, y que de lleno asumió gran parte del confinamiento. Las cifras, de un -18,5 % intertrimestral mostraba con toda su crueldad la profundidad de esta recesión. Este dato fue posteriormente revisado a un -17,9 %.

2. Aplanar la curva de costes

Con el Decreto del 14 de marzo, la economía española se pararía en gran parte. Esto quiere decir que el flujo de renta derivado del propio proceso de producción vería reducida su intensidad. La paralización de ciertas actividades, más aún en la semana y media que siguió al 30 de marzo, cuando se impuso un cierre de toda actividad no esencial, redujo actividad y por ello del pago de rentas. Es cierto que no pocas actividades mantuvieron su nivel de producción e incluso, algunas, la elevaron. Otras, de un modo u otro, mantuvieron sus líneas de producción. El sector público mantuvo su actividad en la medida de lo posible, mientras la construcción lo hizo, salvo aquella semana y media, como pudo. Pero no es menos cierto que, en general, la actividad se vio altamente mermada y con ello la salud financiera de empresas y familias.

Particular daño provocó el confinamiento en el sector del comercio al por menor, y vio muy limitada su actividad. La restauración cerró. Los hoteles echaron la llave por la desaparición del turista. Las agencias de viaje pararon toda actividad. Los aviones se quedaron en tierra. Todo ello por Decreto. De nuestro país y de muchos otros. Una parte significativa de la actividad económica paraba.

La caída del flujo de renta no tenía por qué suponer, inicialmente la destrucción de parte del tejido productivo. Si este tejido salía indemne de la parada productiva, en poco tiempo, una vez recuperada la libertad de producir y de consumir, el flujo volvería a su nivel original. Así, si la reactivación del tejido era inmediata y el daño generado fuera inexistente,

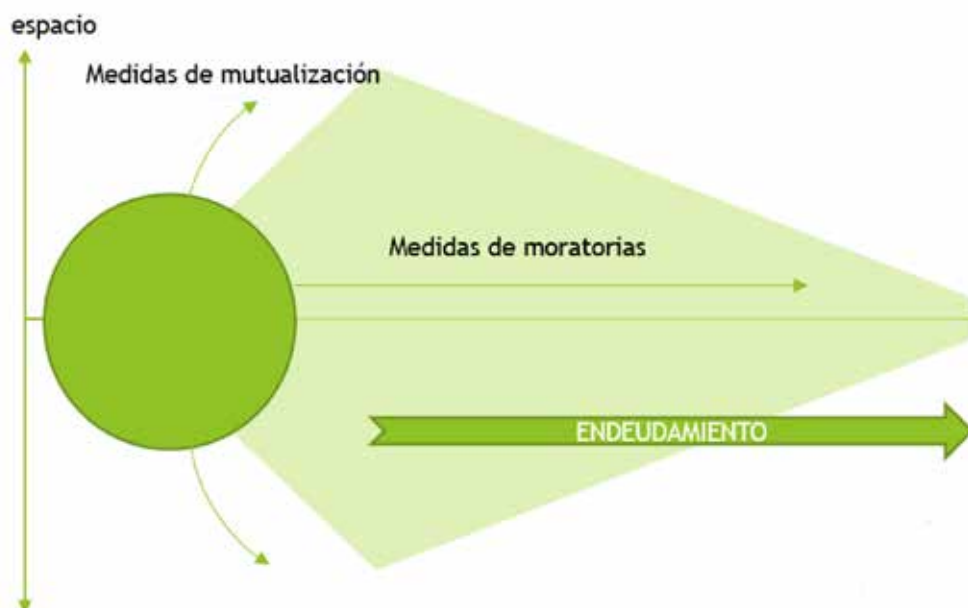
Desde el principio de la crisis, uno de los principales objetivos de los gobiernos fue tratar de minimizar la posible pérdida de tejido productivo y preservar al máximo posible la estructura productiva para que esta llegara lo más intacta posible al momento de la reactivación

se esperaría que la recesión tomara forma de V y no de L, como por ejemplo adquirió la experimentada a partir de 2008.

Esto, obviamente, era suponer mucho. Desde luego, desde el primer momento se suponía que algunas de las actividades tardarían en recuperar su vieja normalidad. Otras no tendrían tan fácil reactivarse. Es el caso del turismo y sus actividades asociadas, por ejemplo. Más aún, ya en los meses del verano y tras experimentarse los primeros rebrotes del virus, la realidad se imponía y no pocos sectores confirmarían los peores presagios al saber que su recuperación tardaría en llegar. A todo ello habría que sumar que las familias no recuperarían su nivel de consumo en poco tiempo. Las expectativas negativas, reforzadas por los mencionados rebrotes, limitarían la posible reacción. Todo ello sumado, apuntaba a la idea de que, frente a una rápida contracción económica no habría una fulgurante salida hacia la recuperación total.

Esta situación hacía sospechar que parte del tejido se vería afectado. El coste del cierre productivo podría dañar la estabilidad financiera de las empresas y familias, provocando efectos perdurables en el tiempo. Por este motivo, ya desde principios de la crisis, uno de los principales objetivos de los gobiernos fue tratar de minimizar la posible pérdida de tejido productivo y preservar al máximo posible la estructura productiva para que esta llegara lo más intacta posible al momento de la reactivación. Este objetivo era fundamental y, para lograrlo, era necesario mantener el flujo de renta lo más intacto posible a pesar de la parada productiva. Obviamente, esto solo se lograría si se inyectaba ingentes cantidades de recursos en el sistema mientras se distribuían los costes del cierre.

Concretamente, en el diseño del paquete de medidas se buscó distribuir el máximo del coste económico generado por la parada en el tiempo y en el espacio. El objetivo final era aliviar la carga en términos per cápita por unidad de tiempo, reduciendo de este modo la probabilidad de quiebra de familias y empresas (ver figura 1). El coste había que asumirlo, pero no menos cierto era que sería posible diluirlo. Y para ello se utilizaron distintas políticas que se podían dividir en dos tipos:

Figura 1. Traslado de los costes en el espacio y en el tiempo

Políticas para transferir en el tiempo. Básicamente implicaba que el coste se «transfería» en parte al futuro. Si el diseño de estas políticas era el adecuado, se conseguiría distribuir en el tiempo el coste que en el momento se generaba por la falta de actividad. Estas políticas se basaban, en general, en el endeudamiento al trasladar costes presentes a flujos de rentas en el futuro para amortizar la deuda adquirida.

Políticas para distribuir entre agentes. En este caso se utiliza la función de *gran asegurador* que tiene el Estado para minimizar el coste de la crisis por persona o empresa. Las políticas de gasto y transferencias para mantener intacto lo más posible el flujo de la renta y así afectar menos a la estructura productiva implicaba la inyección de ingentes cantidades de dinero; dinero que en ese momento no estaba en las cuentas del Estado y que, sin duda alguna, exigía de su endeudamiento.

Con el objetivo de trasladar el coste generado por la parada (el círculo verde oscuro de la figura 1) en el tiempo (eje horizontal) y en el espacio (eje vertical) se diseñaron por parte del Gobierno de España, y complementado por otras administraciones, como fue el caso de la Junta de Andalucía, una serie de medidas, de las cuales se hace una selección en el siguiente apartado.

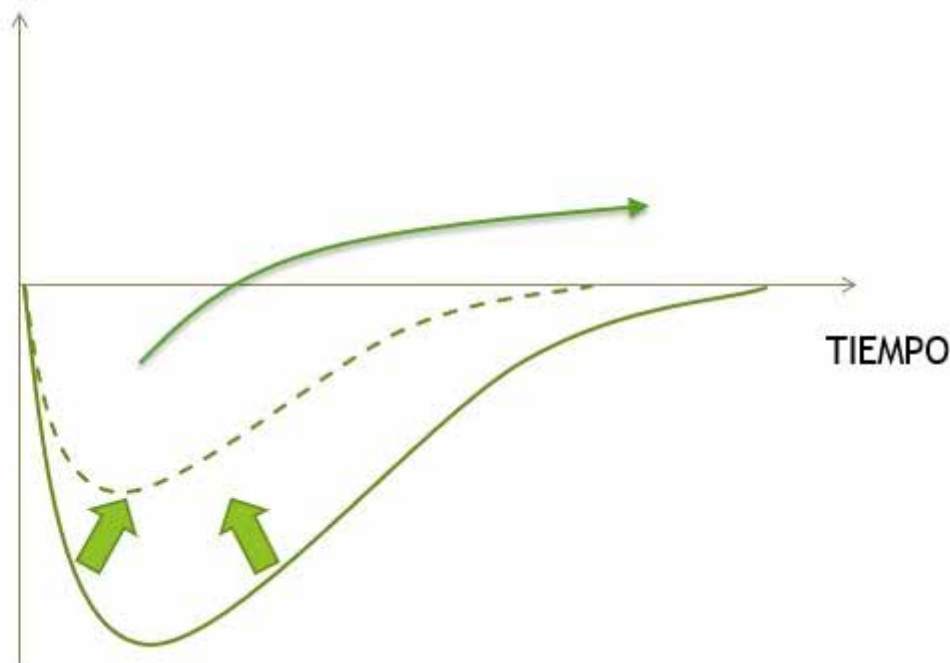
3. Las medidas

Desde el inicio de la crisis a mediados de marzo, tanto el gobierno central como el resto de las administraciones, comunidades y entidades locales, iniciaron un frenesí creador expresado en decretos leyes, reales decretos, órdenes, etc., que trataron por todos los medios de contrarrestar los efectos del cierre económico (figura 2). De esta forma, con el objetivo de aplanar la curva de costes, desde el mismo inicio de la crisis, se definieron una serie de medidas.

Enumerar y describir todas las medidas supone un trabajo ímprobo. Sin embargo, y aunque varios organismos hicieron el trabajo de recopilar y almacenar dichas medidas para facilitar el trabajo de quienes necesitaban conocerlas, el mejor resumen de las medidas económicas se puede encontrar en la página web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, lugar de donde se han extraído las que se exponen en trabajo⁴.

Las medidas allí resumidas se dividen en varios grupos, aunque en este documento se han agregado en tres. En primer lugar,

⁴ <https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/>

Figura 2. Aplanar la curva de costes**Crecimiento del PIB**

encontramos medidas pensadas para los ciudadanos, donde se incluyen las que facilitaban transferencias de renta a las familias, facilidades de pago de mensualidades o, por ejemplo, la definición de las ayudas a personas trabajadoras en ERTes. En segundo lugar, encontramos paquetes de ayudas a autónomos y empresas pequeñas y medianas y en tercer lugar medidas sectoriales o de ayuda a grandes empresas.

Mientras las medidas para los hogares y personas trabajadoras se basaban, en general, en mutualizar el coste de la crisis (transferencias monetarias a colectivos vulnerables), las de ayuda a las empresas se basaron en su mayoría en facilitar e incentivar el endeudamiento a través de recursos privados avalados por el estado o por la moratoria del pago de impuestos, alquileres u otros gastos mientras no se dieran las mejores condiciones para hacer frente a los pagos a los que estos obligaban.

3.1. Medidas de apoyo a personas trabajadoras y hogares

Dentro de este grupo de medidas debemos destacar dos grandes subgrupos: protección del empleo y cobertura al hogar. Así, las analizamos a continuación.

1. Mejora de la protección las personas trabajadoras aislados y/o infectados por el COVID-19. Esta medida buscaba mejorar la protección de las personas trabajadoras afectadas por el COVID-19. Se consideró tanto a aquellas personas que mantuvieran aislamiento por prevención como aquellos que hubieran dado positivo por cualquier medio de detección, y que por ello tuvieron que solicitar una baja. Para mejorar la prestación a la que tendría derecho, esta se asimilaba a una incapacidad temporal, del mismo modo a una baja laboral por accidente de trabajo, lo que para el cálculo de la prestación económica de la Seguridad Social implicaba una prestación mayor que la de simple enfermedad común. Esta medida beneficiaba no solo a las personas trabajadoras por cuenta ajena, sino además por cuenta propia.

Además, para empresas de sectores especiales, como el turismo, se previeron bonificaciones fiscales para las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos. Para poder ampliar la cobertura lo máximo posible, el Real Decreto-ley 15/2020 reforzó la protección de las personas trabajadoras fijas-discontinuas, ampliando la cobertura regulada en el Real Decreto-ley 8/2020, las personas trabajadoras que no pudieron reincorporarse a su actividad en las fechas previstas, o bien para aquellas que no habían logrado cumplir el requisito de situación legal de desempleo o, simplemente, no habían logrado cotizar el tiempo necesario para poder acceder a la prestación por desempleo.

2. Refuerzo de los derechos de las personas trabajadoras en materia de conciliación laboral.

Por esta medida, la persona trabajadora tendría la posibilidad de solicitar la adaptación de su jornada laboral a las necesidades surgidas derivadas del COVID-19. Este derecho podría permitirle, para poder atender a las personas a su cargo, solicitar un cambio de hasta el 100 % de la jornada. No cabe duda de que esta medida era necesaria dada la eventualidad del cierre de los centros educativos.

3. Mejora de la cobertura de las personas trabajadoras y reforma de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE).

Es, sin lugar a duda, la ampliación de la cobertura de los ERTEs una de las medidas de mayor calado de todas las aplicadas en este período de frenesí regulador. Por esta reforma, se fomentó el uso de esta figura legal para las personas trabajadoras por cuenta ajena y en empresas que hubieran sufrido el cierre de actividades o una reducción sustantiva por lo que se denominaba de fuerza mayor. También se flexibilizaba el acceso a reducciones de jornada y, por último, se flexibilizaba la tramitación por parte de las empresas de la aprobación del expediente regulador, algo que era necesario para evitar el uso del despido como herramienta de ajuste.

El Real Decreto-ley 8/2020 del 17 de marzo definía el acceso a las prestaciones por ERTEs a las empresas y sus trabajadores en función de dos situaciones descritas por el efecto que directamente el COVID-19 y la declaración del estado de alarma pudiera tener en la empre-

sa. Así, según este RDL, para las empresas afectadas por procedimientos de regulación de empleo por las causas de fuerza mayor, definidas en el artículo 23 del Real Decreto, relacionadas con el COVID-19, se previó una exoneración del 100 % en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social respecto a las personas trabajadoras incluidas en el expediente, para empresas de menos de 50 personas trabajadoras y del 75 % para el resto, y mientras durara el período de suspensión de contratos o reducción de jornada autorizado por dicha causa. La exoneración en el pago de la cuota a la Seguridad Social se vinculó siempre al firme compromiso de que la empresa mantuviera el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de la reanudación de la actividad.

En cuanto a las prestaciones a las personas trabajadoras, aquella acogida a un ERTE por causa mayor tendría derecho a una prestación del 70 % de su base reguladora del sueldo, siendo la referencia para dicha base el promedio de los seis meses anteriores a la declaración del ERTE. Esta prestación tendría una duración máxima de seis meses, reduciéndose a partir de entonces al 50 %. No obstante, en septiembre esta prestación se ampliaría hasta finales de año. Sin embargo, esta cuantía debería estar invariablemente dentro de una horquilla marcada por un mínimo y un máximo, 502 y 1.400 euros respectivamente y que respondían en función de las características familiares de las personas trabajadoras. Será la fecha asignada a los efectos de poder acceder a las prestaciones por desempleo de las personas trabajadoras afectadas por ERTEs la fecha en la que se designe cuándo se causa la fuerza mayor o, en su caso, aquella en la que se comunica a la autoridad laboral si el ERTE es, por el contrario, por causa económica o empresarial. También, su duración no cuenta para los derechos adquiridos para un seguro de desempleo.

Hay que decir, en referencia a los ERTEs, que su tramitación generó no pocas dudas respecto a algunas cuestiones. En particular, la incertidumbre de la notificación positiva a la solicitud de ERTE de fuerza mayor, dada la dificultad a priori de establecer objetivamente su existencia o no. Esto no era desde luego baladí pues podría crear consecuencias diferentes con aquellos ERTEs por causas econó-

micas, técnicas, organizativas y productivas. El silencio administrativo, al que se podrían ver abocadas las diferentes empresas en el caso en el que la administración no llegara a tiempo, generó cierta inseguridad, por lo que se apeló al uso de la declaración responsable como opción ágil para la presentación de las solicitudes por parte de las empresas.

Con el fin de facilitar a las personas trabajadoras la obtención de las prestaciones lo antes posible, las empresas obtuvieron medidas de flexibilidad para presentar la solicitud de declaración del ERTE. Así, la reducción en la actividad empresarial consecuencia del COVID-19 podría considerarse como fuerza mayor a los efectos de la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada, agilizándose los procedimientos de regulación de empleo por fuerza mayor, pasando el plazo máximo de tramitación del procedimiento de los 7 días iniciales a 5 días. La solicitud de informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pasaba a ser potestativa. Muy importante, y para agilizar la tramitación de las prestaciones a las que se da derecho, en particular a las personas trabajadoras, la empresa tendría la capacidad de presentar solo una única solicitud para el conjunto de las personas trabajadoras, para que estas pudieran recibir la prestación por desempleo, remitiendo solo un conjunto de documentos con la información sobre los centros de trabajo y personas trabajadoras afectadas por el ERTE. Para los procedimientos de regulación de empleo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, también se preveía una agilización, reduciéndose de 21 a 12 días el plazo máximo de tramitación del procedimiento.

El Real Decreto-Ley 9/2020 clarificaba la aplicación de algunas de las medidas extraordinarias en materia laboral, recogidas en el RDL

8/2020, como la aplicación de ERTes y el acceso a la prestación por desempleo. Además, estableció limitaciones al despido por causas relacionadas con el COVID-19 e introdujo algunas medidas adicionales.

Inicialmente se estableció que la duración de los ERTes por causa de fuerza mayor derivada del COVID-19 no podría extenderse más allá de lo que durará el estado de alarma. Sin embargo, dadas las consecuencias que esto podría crear en el mercado de trabajo, el 26 de junio, un Consejo de Ministros extraordinario aprobó el Real Decreto-ley 24/2020 que permitiría la extensión de los beneficios de los ERTE ocasionados por la crisis sanitaria hasta el 30 de septiembre. Las empresas que a 30 de junio se encontraran en situación de ERTE de fuerza mayor total pasarían a un ERTE denominado de transición, donde de nuevo se mantenía la doble exoneración. También se previó que estas empresas pasarían a fuerza mayor parcial cuando reiniciaran la actividad. Finalmente, pocos días antes de alcanzarse el 30 de septiembre, los ERTes fueron prorrogados hasta final de 2020.

En el caso de un rebrote del virus, las empresas que vieran impedida su actividad podrían exonerar hasta un 80 % de las cuotas de los trabajadores a la Seguridad Social. Para obtener estas exoneraciones, las empresas tendrían que solicitar un ERTE por fuerza mayor ordinario, regulado por el artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio).

Otras particularidades fueron, por ejemplo, que se reconocía, de forma implícita, el silencio administrativo positivo para la resolución de los ERTes por causa de fuerza mayor derivada del COVID-19. Además, se interrumpió el cómputo de la duración máxima de los contratos temporales suspendidos como consecuencia de un ERTE por causas relacionadas con el COVID-19 (tanto fuerza mayor como empresariales).

Con el fin de facilitar a las personas trabajadoras la obtención de las prestaciones lo antes posible, las empresas obtuvieron medidas de flexibilidad para presentar la solicitud de declaración del ERTE

4. Limitación de despidos. Quizás esta es una de las decisiones más problemáticas, por su aparente efecto, pero realmente de una limitada capacidad. Esta posible limitación afectaba a los despidos por fuerza mayor o por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción mientras durara esta

norma. La medida en sí no pretendía tanto evitar despidos, sino más bien incentivar el uso del ERTE como medida prioritaria de ajuste laboral.

5. Permiso retribuido recuperable. En el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19, se definió otra de las medidas que, sin duda, más revuelo generaron: el permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no prestaran servicios esenciales.

Aprovechando la llegada de la Semana Santa y la necesidad de limitar aún más la movilidad de las personas trabajadoras, el Real Decreto-ley 10/2020 introdujo un permiso retribuido recuperable para los trabajadores por cuenta ajena desde el 30 de marzo al 9 de abril, con unos determinados criterios:

- Se excluían las personas trabajadoras de actividades esenciales, que se definieron, no sin problemas, en el propio RDL 10/2020.
- Se excluían las personas trabajadoras afectados por actividades suspendidas por el RD de estado de alarma o que pudieran llevar a cabo teletrabajo.
- Se excluían a su vez las personas trabajadoras de las empresas que realizaran una actividad mínima indispensable.

Obviamente, el RDL también preveía el modo de recuperación de las horas no trabajadas durante la duración del permiso, y para el cuál se daba un plazo hasta el 31 de diciembre de 2020.

6. Subsidios extraordinarios. En primer lugar, se crea un subsidio temporal para empleadas del hogar y que como consecuencia del COVID-19 hubieran visto su jornada reducida o, en el peor de los casos, su contrato extinguido. Por este subsidio les podría corresponder un importe que equivaldría a un 70 % de la base reguladora de la empleada.

Además de este, se definió un subsidio extraordinario para las personas trabajadoras con contrato temporal. La razón era obvia, dada la grave incidencia de la parada econó-

mica en las personas trabajadoras que podrían tener un empleo temporal y, para los cuáles, la llegada de dicha parada no le hubiera supuesto la generación de los derechos suficientes para obtener una prestación. Es por ello que se aprobó este subsidio extraordinario y que sería equivalente al 80 % del importe mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). La condición básica era que el contrato temporal hubiera tenido, al menos, dos meses de duración y que este se hubiese extinguido tras la declaración del estado de alarma. Esta fue, sin duda, una de las peticiones que con mayor reiteración se señaló como necesaria en aquellos primeros días de emergencia, junto con las realizadas para favorecer el mantenimiento de la actividad de autónomos.

Ambos subsidios son ejemplos claros de políticas cuyo objetivo era mutualizar los costes de la parada económica, ya que ambas irían con cargo al déficit y por ello a impuestos futuros.

7. Suspensión de desahucios, moratoria de alquileres, y microcréditos para inquilinos.

Este es un ejemplo claro de trasladar coste hacia el futuro, en este caso a favor de las familias, pero sin mutualizar el mismo, ya que la deuda es contraída por los agentes y no por el Estado. Con la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 11/2020, el pasado 2 de abril, se suspendieron los desahucios durante seis meses para aquellos que carecieran de alternativa habitacional.

Se protegieron también los contratos de alquiler, con una renovación automática y similares condiciones para esos mismos seis meses. También se definió un sistema de protección para inquilinos en situación de vulnerabilidad siempre que demostrara, bajo una serie de condiciones y de limitaciones, que no se podría hacer frente al pago de su alquiler. También se incluían posibles moratorias y/o reducciones en el pago del alquiler, en particular cuando el arrendador no fuera un gran tenedor de inmuebles y se negara a un aplazamiento. Para estos casos, la propuesta incluía también un programa de microcréditos al 0 % de interés avalados por el Estado, a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO), un programa de ayudas directas, para personas que tuvieran problemas más permanentes

para el pago del alquiler y un programa para víctimas de violencia de género. El préstamo podría ascender hasta las seis mensualidades y a devolver hasta en seis años, aunque prorrogable hasta los diez. En el caso de grandes arrendadores (tenedores de más de diez viviendas), la moratoria podría extenderse hasta cuatro mensualidades, y se podría devolver durante los tres años siguientes y sin intereses. Finalmente, se establecía una prórroga automática de los contratos que vencieran hasta dos meses después de la finalización del estado de alarma.

8. Moratoria Hipotecaria. De nuevo es una política que trataba de transferir al futuro la amortización de parte del coste generado durante la parada y los meses siguientes hasta la definitiva recuperación. Se estableció una moratoria de tres meses para el pago de préstamos hipotecarios para las personas en situación de vulnerabilidad económica por el COVID-19, siempre y cuando se cumplieran una serie de requisitos, tales como que el deudor hipotecario pasara a estar desempleado o sus ingresos sufrieran una importante caída, limitado por el conjunto de los ingresos de la unidad familiar y que no debía superar unos determinados límites, o que la cuota hipotecaria más gastos y suministros básicos fuera igual o superior al 35 % de los ingresos netos de la unidad familiar. También se exigía que, motivado por la emergencia sanitaria, la unidad familiar sufriera una alteración significativa de sus circunstancias económicas.

En este caso en particular, hubo dudas sobre quién podría solicitar tal moratoria, al no quedar claro desde el inicio si los criterios necesarios para que se solicitaran eran incrementales o simplemente una lista entre los que uno de ellos se debería cumplir. Finalmente hubo de imponerse la segunda interpretación.

Esta moratoria se amplió a las obligaciones derivadas de los contratos de crédito al consumo durante tres meses, aunque ampliables mediante Acuerdo de Consejo de Ministros para personas afectadas por el COVID-19, en el caso de que el hogar fuera considerado vulnerable.

9. Becas comedor para asegurar el derecho básico de alimentación de niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Para ello se

destinaron nuevos fondos, de tal modo que incluso en el caso de que los colegios estuvieran cerrados, las familias seguirían cobrando las becas infantiles de comedor.

10. Garantía del suministro de agua, energía eléctrica y gas natural a los consumidores vulnerables.

11. Prórroga automática del plazo de vigencia del bono social eléctrico hasta el 15 de septiembre de 2020 para evitar que los beneficiarios dejaran de percibir los descuentos y beneficios previstos en la normativa.

12. Ingreso Mínimo Vital. Sin duda una de las medidas más disruptivas y además más esperadas por su calado e importancia. A pesar de que este mecanismo de apoyo a las familias más vulnerables ya estaba presente en no pocas regiones, y de las que ya se beneficiaban un número determinado de familias, y además de que estuviera previsto en la agenda del Gobierno, la declaración del estado de alarma aceleró su aprobación.

Tendrían acceso a esta ayuda las familias con al menos un miembro entre 23 y 65 años, salvo que hubiera menores a cargo, y con residencia en España y que se definieran bajo una serie de requisitos, como un año de residencia en España, unos ingresos y patrimonio fijados dentro de unos umbrales, agotadas otras prestaciones salvo las autonómicas similares, y estar inscritas como demandante de empleo. El importe, dependiendo de la composición del hogar, se diseñó creciente, desde los 462 hasta los 1.015 euros. La prestación sería mensual y con carácter indefinido mientras se cumplan las características que definen al hogar como beneficiario de dicha ayuda.

No obstante, el calado de los requisitos y el enorme número de solicitantes nada más aprobarse la medida provocaron, a partes iguales, la congestión del sistema de concesión de ayudas y la denegación de un número importante de las mismas. Estos defectos en la gestión de los trámites trataron de ser resueltos parcialmente durante el mes de septiembre, no estando la concesión de las ayudas a pleno rendimiento hasta inicios de dicho mes.

A todas estas medidas esto hay que añadir otras menores, tales como la suspensión de la revisión de los precios de los gases licuados, protección al consumidor en los contratos de compraventa, resolución de contratos de imposible cumplimiento, limitaciones de publicidad, suspensión de plazos para devolución de productos, prórroga de la vigencia del DNI, refuerzo a la financiación regional para el apoyo de medidas de protección a mayores y dependientes...

3.2. Medidas para las empresas y autónomos

En España, en enero de 2020, había algo más de tres millones de autónomos, alrededor del 15 % del total de los ocupados. Muchos de ellos gestionaban empresas que, en su mayoría, tenían menos de 5 personas trabajadoras. Según las cifras de empresas inscritas en la Seguridad Social, en febrero de 2020 había en España 1.324.427 empresas, de las que 1.005.544, el 76 %, no tenía más de seis personas trabajadoras. Estas empresas, dado su tamaño, suelen ser muy vulnerables financieramente, por lo que durante las crisis el porcentaje que terminan cerrando suele ser elevado. A partir de ahí, muchas otras empresas tienen un tamaño limitado, por lo que su apoyo ha sido necesario para sostener gran parte del empleo.

La experiencia nos asiste. Por ejemplo, en la crisis de 2008, gran parte del contagio de esta se debió, principalmente, a la paralización en los flujos de financiación disponibles.

En la crisis de 2008, gran parte del contagio de esta se debió, principalmente, a la paralización en los flujos de financiación disponibles, por lo que en 2020, desde que se valoró el más que probable alcance de lo que iba a suceder, se tuvo muy claro que serían del todo necesarias políticas que habilitaran la liquidez necesaria al conjunto del tejido empresarial

paralización no vino necesariamente motivada por la situación financiera previa de dichas empresas, aunque es obvio que la caída de la demanda les afectara de un modo u otro. En general, gran parte de las quiebras empresariales de la Gran Recesión vino motivada por la práctica desaparición de la circulación de la financiación a dichas empresas, y la consiguiente reacción en cadena por las mencionadas quiebras que esto supuso. Fue esta una de las principales razones del aumento del desempleo, más aún que la propia falta de demanda generada por el estallido de la burbuja financiera.

Es por ello por lo que desde el mismo instante que se valoró el más que probable alcance de lo que iba a suceder, se tuvo muy claro que serían del todo necesarias políticas que habilitaran la liquidez necesaria al conjunto del tejido empresarial. Además, en un entorno de crisis, el riesgo internalizado por las entidades financieras podría elevar las barreras al acceso de la liquidez, como por ejemplo la petición de más garantías, tipos de interés más elevados, lo que finalmente podría provocar irremediablemente la caída de gran parte del tejido productivo. Esta ronda de incertidumbre se quería también evitar. El aval del Estado para el acceso a la financiación era, pues, la opción más lógica.

Fueron pues la vanguardia de la acción política para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, en particular a los autónomos. Con los avales, estas empresas podrían endeudarse a un coste muy bajo y por un tiempo lo suficientemente elevado como para poder distribuir de forma eficiente el coste generado por la parada de actividad. Además, en caso de impago, quien respondería en una parte importante sería obviamente el Estado, lo que cumpliría esta medida, a su vez, con el requisito de mutualizar el coste entre todos los ciudadanos.

Pero la medida de avales no fue lo único. Tras intensos debates y presiones por parte de las asociaciones de autónomos que veían sus peticiones cuestionadas, finalmente se tomaron las medidas oportunas a varios niveles de la administración, no sin creer por parte de no pocos analistas que esta tardanza y el titubeo inicial tuvo un coste.

Así pues, las medidas tomadas por el Gobierno central, en muchos casos complementadas por similares a nivel regional, fueron las siguientes.

1. Línea de Aavales. Ejemplo claro de la colaboración público-privada. Como se ha dicho, una de las medidas con mayor calado y, sin duda, que mayor consenso generó entre aquellos que definieron cuáles deberían ser las actuaciones que por parte del Gobierno deberían realizarse de inmediato. Por esta, el Estado, a través del ICO, otorgaría garantías públicas por valor de 100.000 millones de euros que facilitarían la concesión de préstamos a empresas y autónomos que lo necesitaran para cubrir su circulante —como impuestos, alquileres o cualquier otro suministro—, permitiendo así su funcionamiento y protegiendo la actividad y el empleo.

Estos avales se fueron liberando de forma escalonada, de tal modo que el primer paquete lo hizo el 24 de marzo, por un importe de 20.000 millones de euros. En este paquete, el Estado cubría el 80 % del riesgo en el caso de nuevos préstamos a pymes y autónomos; el 70 % en el caso de renovaciones de préstamos a dichos colectivos; y el 60 % en el caso de cualquier crédito al resto de empresas. El segundo tramo llegó el 10 de abril, por otros 20.000 millones de euros. El 5 de mayo se aprobó el acuerdo por el que se activaba un tercer tramo, por otros 20.000 millones para garantizar préstamos de autónomos, pymes y, novedad, para grandes empresas, dando así cumplida cuenta de la flexibilización que la Unión Europea había determinado para las ayudas de Estado a grandes empresas. El cuarto tramo de la línea de avales para empresas y autónomos llegó el 19 de mayo, de otros 20.000 millones de euros, de nuevo para garantizar operaciones de pymes y au-

tónomos, por lo que en apenas dos meses se habían ya dispuesto 80.000 millones de euros de los 100.000.

Por el quinto tramo de la línea de avales, acordado en el Consejo de Ministros del 16 de junio de 2020, se definió una nueva línea de avales a préstamos concedidos a empresas y autónomos, a préstamos concedidos a pymes y autónomos del sector turístico y actividades conexas, y financiación concedida a empresas y autónomos para la adquisición de vehículos de motor de transporte por carretera de uso profesional.

Ya el 3 de julio, el Consejo de Ministros crea una nueva Línea de avales por importe de 40.000 millones de euros y canalizada de nuevo a través del ICO para poder impulsar la realización de nuevos proyectos de inversión empresarial. Con esta línea se busca el impulso de la actividad inversora en áreas de generación de alto valor añadido, en particular en dos grandes ejes, la economía verde o de sostenibilidad medioambiental y la digitalización. El 28 de julio se libera un primer tramo de esta nueva línea de avales por importe de 8.000 millones de euros.

Para facilitar estas operaciones, se aprobó la ampliación por parte del ICO en 10.000 millones de euros su límite de endeudamiento.

Pero no solo el ICO. A lo largo y ancho de toda España, una a una las comunidades autónomas fueron complementando las líneas facilitadas por el Estado con las suyas propias. Así, a finales de agosto, los bancos españoles habían logrado inyectar al sistema más de 98 mil millones de euros en préstamos avalados por el ICO, en un volumen de más de 771 mil operaciones. De este volumen, el 97 % fue acaparado por autónomos y pymes. De este modo, la financiación de las empresas no se detuvo, facilitando por ello el mantenimiento de una parte no desdeñable del empleo.

Mediante la línea de avales, el Estado otorgaría, a través del ICO, garantías públicas por valor de 100.000 millones de euros lo que facilitarían la concesión de préstamos a empresas y autónomos que lo necesitaran

2. Aplazamiento bonificado en el pago de impuestos. Las moratorias se establecerían por un período de seis meses sin ningún tipo de coste. El límite fijado por parte del Real Decreto-ley era que el montante total aplazado no podría exceder de los 30.000 euros. Esta moratoria se extendió también al pago de las cuotas a la Seguridad Social.

A esta medida se le añadió la adaptación del pago de tributos a los ingresos reales de los autónomos, utilizando el método de cálculo que resultara menos lesivo para la empresa y la reducción pago fraccionado a pagar en IRPF e IVA descontando los días de estado de alarma en el primer trimestre de 2020

3. Prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos.

Es quizás, una de las medidas más importantes y muy reclamadas por parte de las asociaciones de autónomos y que mayores tensiones generaron en los primeros días del confinamiento. Los trabajadores autónomos que pudieran demostrar que su facturación se viera reducida en al menos un 75 % respecto a la facturación media del semestre anterior o bien que su actividad claramente se viera afectada por la obligada suspensión de actividades derivada de las medidas de distanciamiento social, tendrían la posibilidad de acceder a esta prestación económica extraordinaria a cargo de la Seguridad Social.

Dicha prestación ascendería al 70 % de la base reguladora y tendría una duración de un mes, ampliándose, en su caso, hasta el último día del mes en el que finalice el estado de alarma. Además, durante este periodo, el autónomo no estaba obligado a pagar cotización a la Seguridad Social, contándosele dicho periodo como efectivamente cotizado. Esta ayuda se extendió, según Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, hasta el 30 de septiembre, siempre que hasta esa fecha se viniera cobrando la misma. A mediados de septiembre se retomaron de nuevo las negociaciones para una nueva ampliación. Otra vez, el ajuste en el tiempo es excesivo, sin que parezca que el propio Gobierno haya podido entender que tensar la incertidumbre de este modo siempre tiene consecuencias.

4. Aplazamiento en el pago de un máximo de cuatro mensualidades de alquileres comerciales, hasta el 23 de mayo, iba dirigido a pequeñas y medianas empresas, así como autónomos. De nuevo, podían acudir a esta ayuda aquellos que tuvieran una reducción de actividad superior al 75 %. El pago de mensualidades aplazadas podría extenderse hasta dos años si el arrendador es una gran empresa tenedora de locales o una entidad pública. Si no, el período será de un año.

5. Moratoria de deuda hipotecaria y no hipotecaria. Estas medidas buscaban aliviar las cargas financieras de las empresas y autónomos con el mismo objetivo de sostener sus cuentas y maximizar la probabilidad de supervivencia. Con la medida, en concreto, se pretendía ayudar durante un periodo de tres meses a las personas físicas y autónomos, hasta el 29 de septiembre, en situación de vulnerabilidad y que debían demostrar que estuvieran pagando cuotas hipotecarias para la adquisición de su vivienda habitual o por el local en el que desarrollaran su negocio. Igualmente, aquellos que estuvieran pagando cuotas hipotecarias para la adquisición de vivienda que se destinara al alquiler y hubiera dejado de percibir renta del inquilino tras el estado de alarma.

Estos mismos autónomos, en situación de vulnerabilidad económica, podían solicitar una moratoria de los contratos que conllevaran su financiación sin garantía hipotecaria (préstamos, créditos, *leasing*, *factoring*, etc.).

6. Línea de financiación para atender a las empresas y autónomos del sector turístico y actividades conexas afectados por el COVID-19. En este caso, esta financiación tenía un evidente carácter sectorial, buscando cubrir las necesidades de financiación y liquidez de las empresas y autónomos del sector turístico y actividades afines. La línea se activó el 12 de marzo, completándose con la ampliación del plan de financiación ICO, que fue creado para empresas turísticas y autónomos afectados por la quiebra del grupo Thomas Cook. El valor de esta línea ascendió a 400 millones de euros, y su aplicación se ha extendido a empresas de todo el país. A finales de julio, se habían inyectado al sector más de 14.000 millones de euros de préstamos garantizados.

7. Moratoria de las cotizaciones sociales y del pago de deudas a la Seguridad Social para los autónomos. Esta otra medida largamente solicitada por las asociaciones y federaciones de autónomos. Con ella, los trabajadores autónomos cuyos ingresos se vieran claramente golpeados por el COVID-19, tuvieron la posibilidad de solicitar a la Seguridad Social una moratoria en el pago de cotización de mayo, junio y julio durante al menos seis meses (se amplió posteriormente) y sin recargo alguno de intereses; así como el apla-

zamiento en el pago de sus deudas hasta el 30 de junio⁵. También, con este RDL, a partir del 1 de julio de 2020, el trabajador autónomo beneficiario de la prestación extraordinaria por cese de actividad el 30 de junio, tendrá derecho a una exención de sus cotizaciones a la Seguridad Social y formación profesional, del 100 por cien de las cotizaciones para el mes de julio, el 50 por cien para el mes de agosto, y el 25 por ciento para septiembre.

8. Otras medidas llevadas a cabo fueron, la reducción de las cotizaciones para determinados trabajadores agrarios durante los periodos de inactividad en 2020, el aplazamiento de pagos de préstamos concedidos por comunidades autónomas o entidades locales, la flexibilización de los contratos de suministro de electricidad y gas natural para autónomos y empresas, con compensaciones públicas en su caso a la empresa suministradora, un bono eléctrico con descuentos de hasta el 25 % de la factura eléctrica hasta el 25 de julio, agilización de trámites aduaneros, ampliación de plazo en contestaciones requeridas por la Agencia Tributaria, nueva regulación de la suspensión de contratos públicos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, cuya ejecución se vea afectada por el COVID-19, disponibilidad de planes de pensiones, moratorias o ayudas en relación con la renta arrendaticia de la vivienda habitual, o el aplazamiento del pago alquiler de locales comerciales.

3.3. Medidas a través de programas específicos para grandes empresas y programas de recapitalización

No cabe duda de que el sistema productivo de las economías sometidas a la parada puede sufrir daños duraderos si grandes empresas, muchas de ellas estratégicas a pesar de su carácter privado, se pudieran ver abocadas al cierre o, cuando menos, a una declaración de quiebra. En este sentido, resultó de ayuda la declaración por parte de la Comisión Europea de la excepcionalidad para ayudar a las grandes empresas durante un periodo de tiem-

po, algo limitado por ley, pero que en estos momentos adquiriría sentido. En todo caso, la preocupación de que esta libertad de ayudas pudiera resultar en programas asimétricos por países fue debatido y por ello se exigió, en cierto modo un control o cuando menos un acceso homogéneo a estas ayudas por parte de las empresas independientemente del país de residencia o de operación.

No cabe duda de que tanto Alemania como Italia iban a liderar esta línea de acción. La primera creó un Fondo de Estabilización Económica, que heredaba la filosofía de este creado en 2009 para rescatar bancos. Ese fondo rescataría empresas que cumplieran, al menos, dos de tres requisitos. A saber, que la facturación fuera, al menos, de 50 millones de euros, un balance mínimo de 46 millones de euros, y una plantilla de al menos 249 personas trabajadoras. Italia, por su parte, creó un fondo similar, Patrimonio Rilancio, donde el requisito era que las empresas tuvieran un negocio mínimo de 50 millones de euros⁶.

Respecto a nuestro país, se creó a su vez un fondo, dotado de 10 mil millones de euros, muy lejos de los 100 mil millones de Alemania, y que podría ser usado para, o bien, conceder préstamos participativos, adquirir de las empresas deuda subordinada o entrar en el capital suscribiendo acciones u otros instrumentos de capital. Para poder ser incluida en este programa, las empresas, que deberían considerarse estratégicas, debían cumplir una serie de características donde, de un modo quizás más explícito, se incluían criterios más «subjetivos», como por ejemplo poseer impacto social y económico, o que fueran relevantes para diversas estrategias, como son la salud, las comunicaciones o las infraestructuras.

Complementario a estas ayudas, en España se reguló el régimen de liberalización de inversiones extranjeras, por lo cual se suspendía la liberalización de inversiones extranjeras directas en España que tuvieran como objeto inversiones en determinados sectores estratégicos que pudieran afectar a aspectos sensibles como el Orden público, la Seguridad pública y a la Salud pública. Concretamente, las limitaciones recaían en infraestructuras

5 Con el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, esta medida se prorroga hasta el 30 de septiembre.

6 Cuadro-Sáez, L.; López-Vicente, F. S.; Párraga, S. y Viani, Francesca (2020).

críticas (energía, transporte, agua, sanidad, comunicaciones, medios de comunicación, tratamiento o almacenamiento de datos, aeroespacial, de defensa, electoral o financiera y las instalaciones sensibles); tecnologías críticas y productos de doble uso, suministro de insumos fundamentales, en particular, energía; sectores con acceso a información sensible; y finalmente medios de comunicación.

3.4. Otras medidas a empresas

1. Línea extraordinaria de cobertura de CESCE. Para ayudar al acceso a créditos de las empresas internacionalizadas y con carácter exportador y que tuvieran problemas de liquidez, se creó una línea extraordinaria de cobertura por cuenta del Estado a través de CESCE (Agencia de Crédito a la Exportación y cabecera de un grupo de empresas que ofrece soluciones integrales para la gestión del crédito comercial en parte de Europa y Latinoamérica) por un importe de hasta 2.000 millones de euros para las entidades financieras que otorgaran nuevos créditos de circulante. Se pretendía cubrir el posible riesgo en estas entidades financieras por su apoyo a las empresas cuyas características se han definido. Concretamente, las beneficiarias serían las pymes y otras empresas de mayor tamaño, siempre que sean entidades no cotizadas, internacionalizadas o en proceso de internacionalización.

2. Apoyo a los productores nacionales de material sanitario mediante el alineamiento del IVA con la rebaja de aranceles UE para productos importados. Para facilitar el acceso al material sanitario necesario para hacer frente a la situación de emergencia generado por el COVID-19, el 31 de julio de 2020 se estableció un tipo impositivo del Impuesto sobre el Valor Añadido del cero por ciento aplicable a las entregas interiores, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de este tipo de bienes cuyos destinatarios fueran entidades públicas, sin ánimo de lucro y centros hospitalarios.

3. Alineamiento de los ingresos a cuenta a la previsión de ingresos para 2020 y no a los resultados 2018. Como se ha comentado ya en más de una ocasión, una de las medidas

plateadas en la crisis ha sido evitar que los impuestos se convirtieran en un lastre para la continuidad de la empresa. Ya se ha explicado que tanto cotizaciones como ingresos a cuenta se bonificaron en determinados casos o bien se permitió una moratoria de los mismos. En el caso de los autónomos se permitió una convergencia entre el cálculo de las cuotas de los impuestos y la realidad económica de las empresas. En esta ocasión, el Estado determinó, a su vez, acercar el cálculo del impuesto de sociedades a las necesidades del momento.

4. Reducción de las cotizaciones para determinados trabajadores agrarios durante los periodos de inactividad en 2020. Se aprobaba la extensión para el año 2020 de una reducción en la cotización durante la situación de inactividad en el Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios, establecido en el Régimen General de la Seguridad Social, para aquellas personas trabajadoras que hubiesen realizado un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en el año 2019.

5. Medidas para impulsar la digitalización de las pymes. Entre las grandes necesidades reveladas por la actual crisis está la existencia de una brecha digital a nivel de empresa, y no solo de ciudadanos. Esta brecha ha podido suponer que, para determinados negocios, el teletrabajo o la variación hacia otro tipo de negocios no haya sido posible. Para lograr en una eventualidad futura mayores restricciones a la continuidad de las empresas, así como aprovechar para impulsar la digitalización de las mismas, se han dispuesto diversas medidas de apoyo a las pymes para impulsar su adaptación al entorno digital a través del programa denominado Acelera, dirigidos a ayudas para I+D+i, y a financiar la inversión en adquisición de equipamiento o soluciones de trabajo no presencial. Esta medida se complementa con otro paquete de ayudas y formación para la digitalización de empresas y jóvenes dotado con más de 70 millones de euros dentro del programa AceleraPyme, puesto en marcha por Red.es.

A todas estas se le suman una larga lista de medidas menores que tratan de simplificar trámites aduaneros, moratorias de devolución de créditos, etc.

4. Medidas de la Junta de Andalucía

No cabe duda de que las medidas adoptadas por el gobierno de España tuvieron su eco en el resto de las administraciones. En parte, y así se pidió, estas medidas territoriales deberían tener un marcado carácter complementario a las implementadas por el Gobierno de la nación. Por otro lado, no obstante, los diversos ejecutivos regionales se permitieron la posibilidad de, en la medida que su tesorería y presupuesto se lo permitieran, desarrollar otras medidas que ayudaran a sectores productivos regionales, así como a las personas trabajadoras y familias que de ellos vivían. Es el caso de la Junta de Andalucía.

Sin ánimo de ser excesivamente exhaustivo, dado el desarrollo realizado con las medidas implementadas para el conjunto de España y que sin duda tendrían un mayor calado, sí es necesario, cuando menos, enumerar y reseñar las que en opinión de este autor son las que debemos recordar.

En primer lugar, una de las primeras medidas adoptadas fue aquella que resultaba más necesaria en su momento para poder hacer frente a los envites más duros de la pandemia en marzo de 2020. De este modo, la Junta creó un fondo de contingencia sanitaria, con el que poder hacer frente, mientras llegaba el dinero extraordinario prometido por el Gobierno de España, a las necesidades logísticas sanitarias que la situación demandaba en ese momento.

Junto a ello, y complementando la política de garantías financieras implementadas a través del ICO, la Junta de Andalucía otorgó una subvención a Garantía, por valor de 36 millones de euros para líneas de avales, así como de 20 millones al Fondo Público Andaluz para la Financiación Empresarial y el Desarrollo Económico. A esto se suma la financiación de los gastos financieros a través del Decreto Ley 11/2020 de 5 de mayo.

Otra medida necesaria implementada con cierta celeridad por parte del gobierno de la Junta de Andalucía fue la flexibilización de plazos administrativos para cualquier acción

que tuviera como objeto un trámite con la administración regional.

Respecto a otras ayudas al tejido productivo, hay que destacar las ayudas a la Transformación Digital de 9 millones de euros otorgadas por la Agencia IDEA, así como las subvenciones concedidas a proyectos de investigación sobre el SARS-COV-2 y el COVID-19 o la agilización de la evaluación y concesión de los incentivos regionales (Agencia IDEA).

En cuanto a medidas de apoyo a familias en situación de extrema vulnerabilidad social, la Junta de Andalucía aceleró los trámites de concesión de la Renta Mínima de Inserción Social, así como amplió las ayudas a 4.200 familias durante cinco meses por valor de 10,5 millones de euros. También con el objetivo de ayudar a las familias, se incrementaron y agilizaron las ayudas al alquiler o, por ejemplo, se desarrolló un programa extraordinario de ayuda en materia de necesidades básicas a la población en situación de vulnerabilidad ocasionada por el COVID-19, con un presupuesto de 17 millones de euros a través de su implementación con tarjetas monedero.

No debemos olvidar, desde luego, la puesta a disposición de una línea de 23,8 millones de euros a la contratación de 3.000 auxiliares de control de playas durante este verano para vigilar las costas andaluzas dentro de un Plan de Empleo para Playas Seguras 2020 o a la ayuda de 300 euros para personas trabajadoras por cuenta propia y autónomos con un montante total de 50 millones de euros.

Finalmente, se desarrolló un plan de choque al Turismo andaluz, incluyendo la bonificación de los precios a los andaluces que contrataran pernoctaciones en hoteles andaluces a través de una agencia.

5. Conclusión

El inicio de la pandemia en marzo de 2020 supuso, casi sin solución de continuidad, el paso a una parada de actividades que, después, llegó a suponer una caída del 22 % del Producto Interior Bruto en el primer semestre⁷. Esta caída, sin referencia ninguna en la escala temporal contemporánea, puso en guardia a los diferentes gobiernos de no pocos países. Era necesario actuar económicamente y de forma contundente, máxime después de las consecuencias conocidas a partir de los errores cometidos durante los años que siguieron a la Gran Recesión.

El objetivo de estas políticas era trasladar, distribuyendo, y por ello aliviando su peso y carga, en el tiempo y en el espacio el coste generado por la recesión que las medidas de distanciamiento social generarían en la economía. Para ello se adoptaron dos grandes tipos de medidas. Por un lado, aquellas que trataban de trasladar parte del coste al futuro, mediante concesión de créditos y moratorias como principales instrumentos y, por otro, la concesión de ayudas que trataban de mutualizar los costes de la recesión entre todos los contribuyentes mediante el uso de las transferencias monetarias, el déficit y la deuda.

De este modo, el objetivo final resultaba ser no solo aplanar la curva de contagios sino, además, aplanar la curva económica. Gran parte de estas medidas fueron similares a las realizadas por no pocos países de nuestro entorno. Sin embargo, otras fueron más idiosincrásicas.

En cuanto a las administraciones, gran parte de estas fueron aplicadas a nivel nacional, en parte por la necesidad de una regulación centralizada o en parte por la necesidad de una intensa capacidad de tesorería. No obstante, desde las administraciones públicas territoriales, en particular la administración andaluza, también se desplegaron medidas que, o bien iban a complementar las dispuestas por el gobierno central, o bien, en no pocos casos, a desarrollar actuaciones específicas en aquellos ámbitos donde las competencias claramente recaían en dicha administración.

No cabe duda de que este cóctel de medidas tuvo la utilidad deseada. No obstante, el titubeo inicial con algunas de ellas o la incapacidad por parte de las administraciones territoriales de poder llegar más lejos dadas las limitaciones establecidas por las reglas del déficit hacen intuir que no se pudo aprovechar toda la capacidad de fuego que podrían desplegar.

⁷ Contabilidad Nacional Trimestral de España; INE.

Bibliografía

CUADRO-SÁEZ, L.; LÓPEZ-VICENTE, F. S.;

PÁRRAGA, S. Y VIANI, F. (2020):

«Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área euro, Estados Unidos y Reino Unido. Banco de España, *Documentos Ocasionales*, n.º 2019.

MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL (2020):

Información de las medidas adoptadas por el Gobierno de España en el ámbito económico, social y sanitario, frente a la pandemia del COVID-19 <<https://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/>>.

NÚMEROS PUBLICADOS

...

- 56: La educación como factor determinante de la movilidad intergeneracional en Andalucía
- 57: Las compañías de bajo coste en los aeropuertos andaluces
- 58: La construcción del sujeto político entre los jóvenes en riesgo
- 59: La disposición a pagar por el medio ambiente. Un análisis con datos de Andalucía
- 60: La inmigración en Andalucía. Un análisis con datos de la Seguridad Social en 2009
- 61: Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía
- 62: Las violencias masculinas y la prevención de la violencia contra las mujeres
- 62: Las violencias masculinas y la prevención de la violencia contra las mujeres
- 63: La población infantil ante las nuevas tecnologías de la información. Una aproximación a la realidad de los nativos digitales andaluces
- 64: El contacto de la ciudadanía con los ayuntamientos como forma de participación política en Andalucía
- 65: Hacia un modelo de movilidad urbana sostenible
- 66: Las transiciones hacia el empleo de la juventud andaluza
- 67: El sector de los alimentos ecológicos en Andalucía: diagnóstico, retos y estrategias
- 68: Percepción de los españoles y andaluces ante la pobreza
- 69: La presencia de las mujeres en los ayuntamientos andaluces (1979-2011)
- 70: Un relato sobre identidad y vida buena en Andalucía
- 71: Bienestar, desigualdad y pobreza en Andalucía: un estudio comparativo con el resto de España a partir de las encuestas de condiciones de vida 2006 y 2012
- 72: Competencias autonómicas y gestión de la cuenca del Guadalquivir
- 73: Reformas legislativas, incumplimientos de la Carta Social Europea y su invocación en los órganos judiciales
- 74: Reforma constitucional y nuevo paradigma del Estado social. De la ordenación contingente a la organización consciente del bienestar
- 75: *Bullying, cyberbullying y dating violence*. Estudio de la gestión de la vida social en estudiantes de Primaria y Secundaria de Andalucía
- 76: ¿Odiamos la política?
- 77: Determinantes sociales de la salud en Andalucía
- 78: Líderes políticos y calendario electoral. Un análisis de la percepción de la población andaluza
- 79: La Renta Mínima de Inserción en Andalucía. Alcance y limitaciones
- 80: La edición independiente en Andalucía
- 81: Género y movilidad social: nuevos datos para Andalucía
- 82: Cambios en el comportamiento electoral en Andalucía. Análisis del ciclo electoral 2018-2019 (autonómicas, generales y municipales)
- 83: La cohesión territorial a través de la identidad nacional. El bienestar como elemento vertebrador de España
- 84: Brechas y sesgos de género en la elección de estudios STEM. ¿Por qué ocurren y cómo actuar para eliminarlas?
- 85: El reto de la longevidad en Andalucía. Causas, evolución y consecuencias
- 86: Nuevas tendencias en la vertebración de Andalucía. Territorio, población y familia en el siglo XXI
- 87: Democracia vs. desinformación. Propuestas para la protección de las sociedades abiertas
- 88: La crisis del coronavirus y la economía andaluza. Impacto, tendencias y recomendaciones
- 89: La respuesta de Europa a la crisis. ¿Está España protegida?
- 90: La respuesta política a la crisis en España y Andalucía

ACTUALIDAD ACTUALIDAD ACTUALIDAD ACTUALIDAD



Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior
CENTRO DE ESTUDIOS ANDALUCES

