



*Dirección General de Política Económica**

POLÍTICA ECONÓMICA ANTE LA EMERGENCIA DEL CORONAVIRUS

La crisis sanitaria del COVID-19 ha requerido medidas sin precedentes, que conllevan una paralización de una parte importante de la actividad económica. Por ello, en primer lugar, se desarrollará la manera en la cual el COVID-19 y las medidas de contención aplicadas afectan a la actividad económica, así como los condicionantes particulares de la economía española. En vista de lo anterior, a continuación se presenta el conjunto de medidas de política económica adoptadas de urgencia para mitigar, en la medida de lo posible, los efectos negativos provocados por este *shock* sin precedentes y facilitar una rápida recuperación.

Palabras clave: COVID-19, economía española, *shock* de oferta, *shock* de demanda, sector sanitario, Banco Central Europeo, Comisión Europea.

Clasificación JEL: E62, E65, H51, I38, J08.

1. El impacto económico del coronavirus

El COVID-19 supone un reto para los sistemas sanitarios de un gran número de países. Cuando el número de infectados no es elevado, los pacientes pueden ser atendidos adecuadamente, pero cuando este supera una cantidad crítica, los recursos sanitarios son insuficientes y los riesgos de la enfermedad se multiplican. Como respuesta, las autoridades

han puesto en marcha políticas de contención para «aplanar la curva», es decir, distribuir los contagios en el tiempo para evitar el colapso de los recursos sanitarios.

En la práctica, en España, al igual que en otros países, estas medidas han consistido en el cierre de colegios y universidades, de actividades productivas y la restricción de la libertad de movimiento de sus ciudadanos. Aunque estas medidas de contención son estrictamente necesarias desde una perspectiva sanitaria, cuando se evalúan económicamente, nos sitúan ante una parada repentina de una parte sustancial de la actividad económica.

Seguidamente, y aunque resulte tentador pensar que se puede «congelar» la actividad económica y volver a la situación previa rápidamente, existe el riesgo de que los efectos ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Sergio Guerra Álvarez, Diplomado Comercial del Estado. El autor agradece la colaboración del equipo de la Dirección General de Política Económica y de la Dirección General de Análisis Macroeconómico, especialmente la ayuda y las aportaciones de Agustín Navarro Vicente-Gella.

Versión de abril de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/bice.2020.3122.6997>

del *shock* pasen de ser coyunturales a estructurales, prolongándose en el tiempo debido a la falta de inversión y destrucción de empleos por parte de las empresas, o a la disminución del consumo por parte de los hogares, entre otros.

De esta manera, el reto para el diseño de las políticas públicas no tiene precedentes: en primer lugar, porque esta parada repentina de la actividad económica lleva aparejada la disminución de ingresos tanto de las empresas como de los hogares. De este modo, la respuesta desde el punto de vista de la política económica, además de priorizar la canalización de recursos al sistema sanitario, debe identificar y mitigar los efectos más perversos que se pudieran ocasionar, como la falta de ingresos de los hogares, con especial atención a los más vulnerables o la falta de liquidez de las empresas; en otras palabras: garantizar una red de seguridad que facilite la posterior recuperación.

1.1. Elevado grado de incertidumbre

La incertidumbre dificulta conocer la magnitud del *shock*, su duración y la respuesta de la economía ante las potenciales medidas de política económica. En este caso, la incertidumbre se presenta en varias dimensiones: en la propia evolución de la epidemia, en la reacción de hogares y empresas ante este *shock*, así como, debido a la excepcionalidad de este, la ausencia de sucesos realmente comparables.

Sin embargo, incluso con tal grado de incertidumbre se puede rescatar información acerca de la magnitud del *shock*. Algunos autores han utilizado un modelo dinámico estocástico de equilibrio general para la economía española (Boscá *et al.*, 2018) con el objetivo de simular

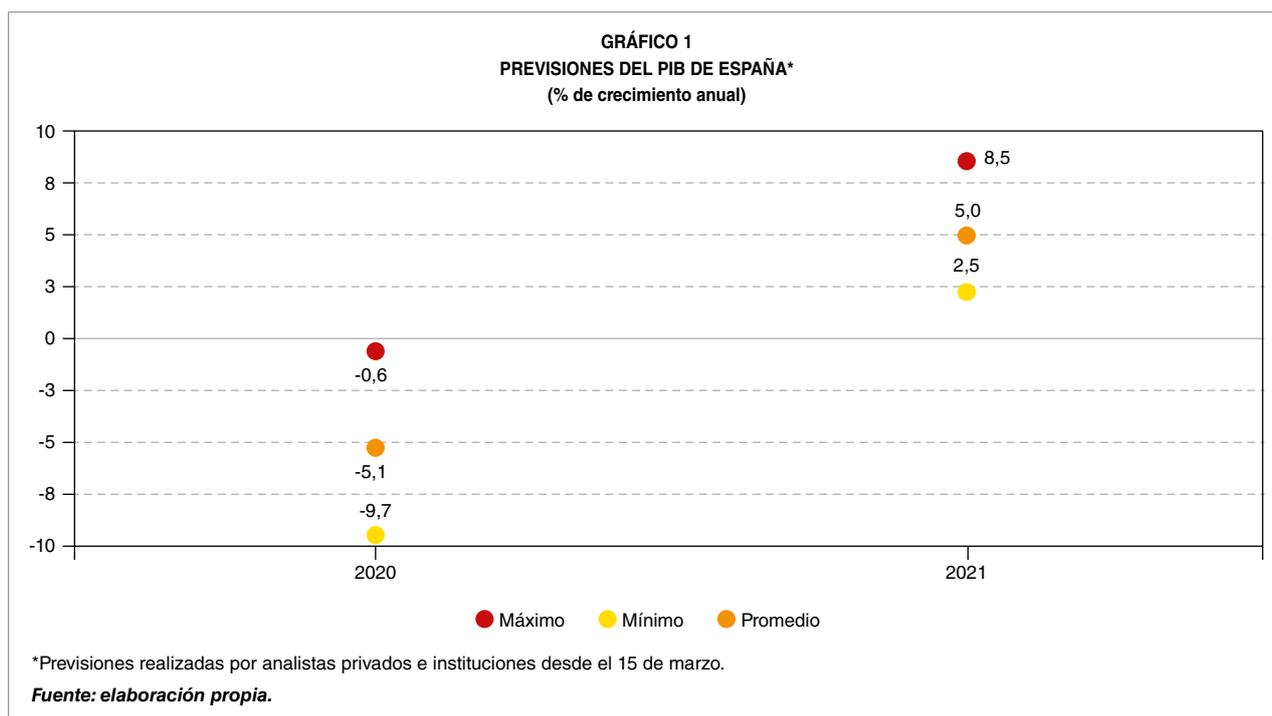
el impacto de este *shock*: bajo ciertos supuestos, se estima una contracción del PIB en 2020 del 4,1% en su escenario más optimista. No obstante, otros escenarios que contemplan el alargamiento de las medidas de contención o la pérdida adicional de confianza estiman la pérdida simulada en el PIB durante 2020 en el 7,9%. Además, también analizan los efectos macroeconómicos de las políticas económicas adoptadas: según los autores, las medidas económicas adoptadas harían que la contracción, en el escenario optimista, pasase del 4,1% al 0,6%. En otros escenarios, la caída de la actividad económica sería del 4,5% en lugar del 7,9% (Boscá *et al.*, 2020).

A título ilustrativo, se presenta el Gráfico 1 con las diferentes previsiones del PIB de España en los años 2020 y 2021, que evidencia tanto la magnitud del impacto de este *shock* en la economía española, como el elevado grado de incertidumbre.

1.2. Los diversos canales de transmisión

El *shock* provocado por el COVID-19 es tanto de oferta como de demanda, operando por diferentes canales que tendrán que ser tenidos en cuenta para el diseño de una política económica adecuada.

- *Dificultades para trabajar*. Durante la incidencia del virus, los trabajadores enfermos o afectados por las medidas de contención no podrán trabajar. Pese a que esto puede ser parcialmente mitigado por el teletrabajo, no siempre es posible la sustitución del trabajo presencial.
- *Demanda externa*. El impacto negativo en los socios comerciales también tendrá una repercusión negativa en la ▷



economía doméstica. Concretamente, la pequeña empresa española será especialmente vulnerable frente a este *shock*, puesto que la supervivencia de la actividad exportadora es menor para pequeñas que para grandes empresas (Sanz y Machuca, 2015).

- *Efectos sobre las importaciones.* La paralización de la actividad económica frenará la mayor parte de las importaciones de productos no esenciales, pero la gravedad de la crisis de salud pública está llevando a tratar de suplir con importaciones la insuficiencia de la oferta local de determinados equipos médicos o de protección. Además, el carácter global de la pandemia está provocando que muchos países estén haciendo lo mismo a la vez, lo que previsiblemente provocará un encarecimiento de esas mercancías, lo que puede tener un impacto en la balanza comercial de los países

importadores. A lo anterior es necesario añadir que la caída de la actividad económica tendrá un efecto todavía más pronunciado en la disminución de las importaciones y una caída del comercio mundial. Es por ello que el efecto del *shock* sobre las balanzas comerciales de los países es incierto.

- *Las relaciones interindustriales.* Aunque las medidas de contención no afecten por igual a todas las industrias, las interrelaciones entre estas hacen que el *shock* termine impactando, de manera directa e indirecta, en el conjunto de empresas. Así, la aparición de cuellos de botella en una industria se traslada al resto del tejido empresarial. Adicionalmente, experiencias pasadas muestran que el impacto de la ruptura de estas cadenas de producción puede persistir trimestres más allá del *shock* (Carvalho et al., 2016). Desde una perspectiva ▷

internacional, el rol de China como gran proveedor de bienes intermedios a nivel global ha hecho que, ante la disminución de su actividad productiva, otras industrias de otros países hayan tenido dificultades para importar suministros.

- *El canal del consumo.* Esto puede venir provocado por aspectos propios del confinamiento —las familias no pueden gastar una parte significativa de su renta porque los establecimientos permanecen cerrados y/o no pueden salir de sus casas—. Para comprender la relevancia de este canal, a partir de la identificación de las partidas de gasto de los hogares especialmente afectadas, la OCDE identifica una caída del PIB de España del 30% durante las medidas de contención (OECD, 2020a). Sin embargo, después del confinamiento, las propias expectativas pueden provocar una disminución del consumo persistente en el tiempo. Mientras que en el primer caso el efecto adverso es inevitable, la política económica puede tener un papel determinante en la recuperación posterior.
- *El canal de la inversión.* De igual manera, una parte de las inversiones han sido canceladas o pospuestas. Cuando las medidas de contención se reviertan, las expectativas de las empresas serán fundamentales para que las inversiones no realizadas durante estos meses se realicen y no se cancelen.
- *El canal financiero.* Cuando existe incertidumbre sobre la capacidad de hogares y empresas de devolver sus obligaciones financieras, los costes de financiación pueden ser mayores y el crédito puede verse restringido. Estos problemas se multiplican cuando además este

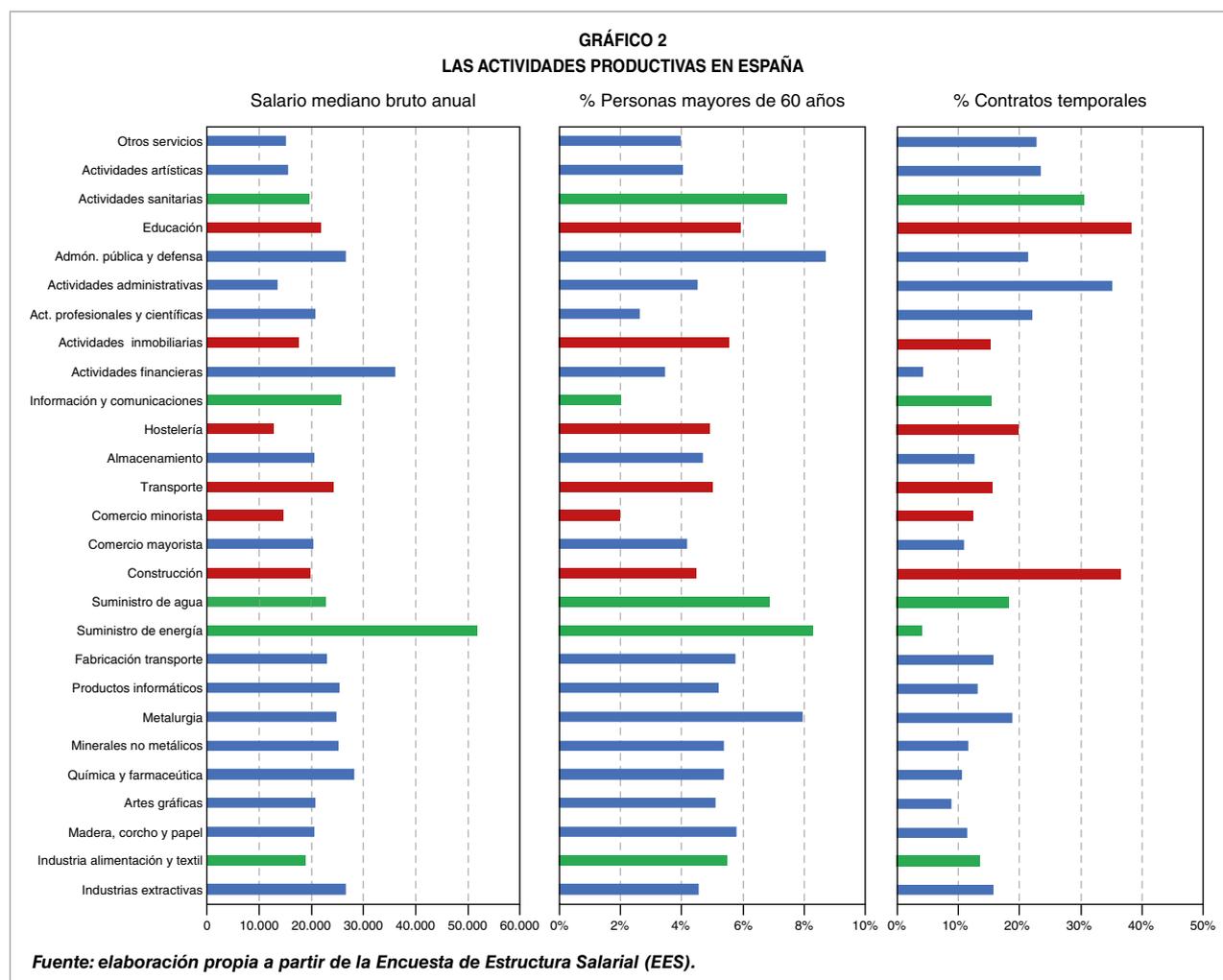
hecho se produce de manera sincronizada en diferentes países debido a las conexiones comerciales y financieras. Además, estos problemas financieros serán más agudos en empresas con poca liquidez y con dificultad de acceso a otros medios de financiación, como las pymes.

- *Impacto en la desigualdad.* Son los trabajadores menos cualificados los que tienen menores posibilidades de realizar su trabajo desde casa. Actualmente, el 71,7% de los trabajadores con estudios de educación secundaria no han teletrabajado en los últimos 12 meses, contrastando con un 38,7% de los licenciados universitarios (INE, 2019a). Además, la pérdida de empleo puede concentrarse en figuras laborales con menor protección y en sectores como turismo u hostelería, intensivos en factor trabajo de baja cualificación.

1.3. Las particularidades de la economía española

Lo presentado hasta ahora es válido tanto para la economía española como para el resto del mundo. No obstante, también es necesario incidir en las especificidades de la economía española y sus vulnerabilidades.

Respecto a los hogares, debido al desigual impacto del *shock* en los diferentes sectores económicos, su desagregación arrojará información sobre los hogares que se verán especialmente afectados. Para ello, en el Gráfico 2 se presentan los diferentes sectores de la economía española divididos en altamente afectados —en rojo—, los que tienen que mantener su actividad —verde— y el resto ▷



de sectores —azul—¹. Aquí se puede observar cómo algunos de los sectores especialmente afectados coinciden con aquellos en los que se dan salarios medianos brutos anuales más bajos y con tasas de temporalidad alta, dos variables que incrementan tanto la vulnerabilidad del hogar como la posibilidad de perder el empleo. Además, también coinciden con algunos de los sectores donde

España tiene un peso relativo mayor respecto a la Unión Europea. No obstante, para poder realizar un análisis más preciso, sería necesario disponer de una mayor desagregación.

Este gráfico se ha realizado antes de las medidas de refuerzo del confinamiento de trabajadores aprobada por medio del Real Decreto Ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. Probablemente, durante el tiempo que esté en vigor esta norma, parte de los sectores ▷

¹ El criterio que se ha seguido para dicha delimitación ha sido la división entre sectores cuya actividad se ha visto altamente limitada por las medidas de confinamiento, los sectores que no se han limitado de manera directa —aunque puedan verse afectados— y los sectores que deben seguir prestando servicio incluso bajo las medidas de confinamiento. No obstante, esta delimitación es orientativa y puede variar a medida que evolucionen las medidas de contención.

señalados en azul tendrán una paralización similar a aquellos señalados en rojo².

Uno de los sectores altamente afectados será el turismo, que además adolece de una temporalidad elevada debida a su estacionalidad y donde España es especialmente competitiva —una contribución del 11,8% del PIB, constituyendo el 52,3% de las exportaciones de servicios (OECD, 2020b)—. Además, el turismo internacional es especialmente relevante en este contexto: España ha recibido 83,701 millones de turistas en 2019 (INE, 2019b) con un gasto medio por turista diario de 154 euros (INE, 2019c). Esto nos permite afirmar, en primer lugar, que el número de turistas extranjeros que recibe España es muy superior a los españoles que viajan al extranjero³ (20,119 millones en 2019), y que los turistas extranjeros realizan un gasto medio diario superior (70,9 euros diarios de los turistas domésticos, INE, 2019d). Por ello, y teniendo en cuenta las posibles limitaciones para reestablecer el turismo internacional incluso después del confinamiento, el sector turístico es uno de los potenciales canales por los cuales el *shock* puede propagarse en el tiempo.

Desde una perspectiva empresarial y en términos agregados, España presenta un mayor porcentaje de pymes (99,9) y mayor vulnerabilidad⁴ (10,1% de pymes) que la UE (ECB, 2019). Además, desagregando los datos por ramas, se puede observar que, en sectores especialmente afectados por el *shock*, como el

comercio minorista —excluyendo alimentación—, el 84,66% de empresas tienen dos o menos asalariados, mientras que el 98,4% tienen menos de diez, patrón que se repite en sectores como «Servicios de alojamiento» o «Actividades de agencia de viajes» (INE, 2019b). Esto hace que el tejido empresarial español en general y las ramas más afectadas por el *shock* en particular sean vulnerables ante la falta de ingresos transitorios, lo que puede comprometer la continuidad de su actividad.

A lo anterior se le puede sumar la dualidad del mercado laboral español, que es uno de los determinantes teóricos de la histéresis del desempleo (Dolado y Jimeno, 1997). Este hecho podría dificultar una recuperación rápida en el caso de que la destrucción de empleo fuese intensa. Además, factores como la alta tasa de temporalidad en España o la especial incidencia de la temporalidad en algunos de los sectores altamente afectados, tal y como se ha subrayado anteriormente, hace que, además de que el mercado laboral español pueda ser vulnerable a dicho *shock*, estos efectos puedan ser persistentes en el tiempo.

Por último, también es necesario mencionar que el marco territorial español hace especialmente necesaria la cooperación efectiva entre diferentes niveles administrativos, ya que algunas competencias fundamentales para la gestión de la crisis recaen sobre comunidades autónomas (Sanidad) y sobre las corporaciones locales (participación en la gestión de la atención primaria de la salud).

2. Medidas de política económica adoptadas

Las medidas de política económica adecuadas pueden mitigar los efectos más ▷

² Por ejemplo, parte de la actividad de la industria química podría considerarse no esencial en este momento y sus trabajadores podrían estar incluidos en el permiso retribuido contemplado en el RDL 10/2020, mientras que algunas actividades de la industria farmacéutica podrían considerarse esenciales para la lucha contra la pandemia.

³ Esto provoca que, ante un escenario de disminución del turismo internacional, los turistas españoles que antes viajaban al extranjero —y que ahora podrían viajar dentro del territorio nacional— muy difícilmente pueda compensar la disminución del turismo internacional.

⁴ Se entiende que una pyme es vulnerable cuando coinciden varias causas, como la disminución de beneficios, mayores gastos por intereses y una mayor ratio de deuda con respecto a los activos de la empresa, entre otros.

negativos de este *shock*. No obstante, su adopción requiere diferenciar distintas fases. En una primera el objetivo es dotar de recursos suficientes al sector sanitario, así como reforzar la red de seguridad que da protección a hogares y empresas, prestando especial atención a los más vulnerables, mientras dure el *shock*. En una segunda fase, el objetivo será una recuperación rápida hasta los niveles de actividad tanto en producción de bienes como prestación de servicios iniciales una vez que este *shock* haya terminado. Aunque en realidad estas medidas estén relacionadas —la protección de los agentes económicos facilitará la posterior recuperación—, la mayoría de las medidas adoptadas tanto a nivel nacional como internacional, debido a la fase en que nos encontramos, han tenido como objetivo la protección de los diferentes agentes económicos.

2.1. Actuaciones a nivel nacional

A nivel nacional, se han realizado actuaciones graduales para ir respondiendo a los diferentes problemas. Antes de decretar el estado de alarma, se aprobaron el Real Decreto Ley 6/2020 y el Real Decreto Ley 7/2020, con el objetivo de proveer al sistema sanitario de los recursos necesarios, proteger a los trabajadores, mitigar algunos de los efectos más perversos en sectores como el de la pequeña industria y el turismo, así como dotar de cierta flexibilidad al sector público.

Después, se han aprobado diferentes medidas de política económica para responder a la crisis del COVID-19. Hasta el día de hoy se ha aprobado el Real Decreto Ley 8/2020, un paquete amplio que busca proteger los hogares más vulnerables, mantener la capacidad productiva durante el estado de alarma, minimizar

el impacto en el empleo y reforzar la lucha contra la enfermedad. El Real Decreto Ley 9/2020, el Real Decreto Ley 10/2020 y el Real Decreto Ley 11/2020 han buscado adaptarse a la evolución de la crisis del COVID-19, modular y complementar las medidas llevadas a cabo anteriormente y ampliar en el tiempo las medidas adoptadas.

Sin embargo, esta lista no será exhaustiva. Existen otras medidas relativas a la cooperación entre Administraciones públicas o macroprudenciales, entre otras, que no serán desarrolladas. Igualmente, las medidas adoptadas por organismos como la CNMV tampoco serán objeto de este artículo. Si bien, todas ellas constituyen un paquete coherente para hacer frente a la situación.

2.1.1. Medidas para adaptar el sector público a un entorno extraordinario

Debido a la agilidad necesaria para adoptar algunas medidas, así como la excepcionalidad de estas, es necesario flexibilizar algunos de los procedimientos del sector público para responder con rapidez y de manera adaptada a esta situación:

- En primer lugar, todos los contratos que hayan de celebrarse por la Administración pública para hacer frente al COVID-19 quedarán al amparo de lo previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, de situaciones de urgencia, lo que permite agilizar las compras que sean necesarias.
- Hasta que entre en vigor la nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado, queda habilitada la realización de transferencias de crédito entre secciones ▷

presupuestarias para hacer frente a necesidades ineludibles con presupuesto a cargo de otras partidas menos urgentes.

En el Real Decreto Ley 8/2020 se incluyen nuevos aspectos para adaptar y flexibilizar la relación de los diferentes agentes económicos con la Administración pública.

- Se suspenden los plazos administrativos en el ámbito tributario. En el Real Decreto Ley 11/2020 se extiende esta medida a las comunidades autónomas y corporaciones locales.
- Se establece el Régimen especial de convenios relacionados con el COVID-19 para agilizar el proceso y responder a necesidades de carácter extraordinario.

Por último, en el Real Decreto Ley 11/2020 se adoptan medidas urgentes para flexibilizar y adaptar las capacidades de la Administración pública, entre las que destacan:

- Debido a las necesidades fiscales, el Ministerio de Hacienda podrá requerir el ingreso de disponibilidades líquidas de organismos autónomos y otras entidades del sector público para actuaciones relativas a la crisis sanitaria.
- Que los empleados públicos puedan, con mayor flexibilidad y voluntariamente, apoyar en áreas distintas a su puesto de trabajo que requieran de un refuerzo de personal.

2.1.2. *Medidas para reforzar el ámbito sanitario y científico*

El sector sanitario es fundamental para la gestión de la crisis del COVID-19. Es por ello

que ya en el Real Decreto Ley 7/2020 se desarrolla una serie de medidas con el objetivo de canalizar recursos presupuestarios hacia el sector sanitario:

- Se autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un crédito extraordinario por valor de 1.000 millones de euros para gastos extraordinarios.
- No obstante, las competencias en materia sanitaria corresponden a las comunidades autónomas. Es por ello que, para mejorar la dotación financiera del sistema sanitario, se realiza una actualización de los anticipos a cuenta de las comunidades autónomas que desbloquearán unos 2.800 millones de euros.
- También incluido en el Real Decreto Ley 7/2020, se posibilita que, en circunstancias sanitarias excepcionales, la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos pueda fijar el importe máximo de venta al público de medicamentos no sujetos a prescripción médica durante el tiempo que dure dicha situación excepcional.
- En el Real Decreto Ley 8/2020 se dota de más capacidades financieras y laborales a algunas instituciones científicas con el objetivo de reforzar las medidas de investigación sobre el COVID-19.
- En el ámbito laboral, se dota a las entidades públicas integrantes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación de la posibilidad de establecer jornadas extraordinarias y de contratar a personal para realizar esfuerzos adicionales para investigar el virus.
- En el ámbito presupuestario, se conceden créditos extraordinarios al Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) y al ▷

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) con fines curativos y de investigación.

2.1.3. *Medidas de refuerzo de la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables*

El Real Decreto Ley 8/2020 despliega una cobertura para grandes grupos de población afectados económicamente por el COVID-19.

- *La asistencia social básica.* Uno de los aspectos clave es la extensión de una red de seguridad amplia para los colectivos más vulnerables. Para ello, en primer lugar, se crea un Fondo Social Extraordinario, dotado con 300 millones de euros, para realizar transferencias a las autoridades competentes —comunidades autónomas, Ceuta y Melilla—. En segundo lugar, se permite a las corporaciones locales destinar el superávit de 2019 a financiar gastos bajo la categoría «Servicios sociales y gasto social». Con el Real Decreto Ley 11/2020 se precisan estas capacidades.
- *Los servicios preferentes.* Se garantiza el suministro de servicios básicos esenciales como el agua, el gas natural y la electricidad, inicialmente a los consumidores vulnerables, si bien, por medio del Real Decreto Ley 11/2020, se amplía a todos los consumidores domésticos, en el caso de la vivienda habitual. Por otra parte, se prorroga automáticamente la vigencia del bono social hasta septiembre de 2020 y se amplía el colectivo de perceptores del mismo. Finalmente, se suspenden los mecanismos de revisión de los precios de los gases licuados del petróleo y de la tarifa de último recurso del gas natural, aunque en el Real Decreto Ley 11/2020 se añade que estos se podrán aplicar en los casos en los que de ellos resulte una reducción de los correspondientes precios y tarifas. Adicionalmente, los servicios de telecomunicaciones, debido a su importancia en aspectos clave como el teletrabajo, no podrán suspender los servicios contratados por sus clientes.
- *Protección de los deudores hipotecarios.* Se aprueba una moratoria sobre las hipotecas que irá dirigida a los hogares cuyos ingresos hayan descendido de manera significativa debido al impacto económico del COVID-19 y se consideren vulnerables —en función de su renta total, renta destinada a la hipoteca y al tipo de hogar—. Por medio del Real Decreto Ley 11/2020, se amplía el ámbito de aplicación de esta medida para incluir los inmuebles afectos a la actividad económica que desarrollen empresarios y profesionales, así como los destinados al alquiler que se vean afectados por las medidas de apoyo a los arrendatarios que se describen más adelante.
- *Autónomos.* Cuando los autónomos cesen su actividad o su facturación disminuya un 75 % podrán tener acceso a una prestación extraordinaria por cese de actividad durante un mes —ampliable mientras dure el estado de alarma— del 70 % de su base reguladora, y el tiempo de su percepción se entenderá como cotizado. La principal novedad es que tendrán acceso a dicha prestación incluso si no se acredita el periodo mínimo de cotización ni consumirá los periodos de prestación por cese de actividad. ▷

Además, el Real Decreto Ley 11/2020 permite a la Tesorería de la Seguridad Social la concesión de moratorias de seis meses y sin interés en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social. Y el aplazamiento ya existente con un tipo de interés muy reducido.

Con el Real Decreto Ley 11/2020, además de ampliar y modificar algunas medidas previamente implementadas, se incluye a otros colectivos que no habían sido propiamente cubiertos con las anteriores medidas:

- Aunque los hogares en alquiler muestran tasas de vulnerabilidad económica más elevadas, las anteriores medidas en materia de vivienda solamente habían cubierto a los hogares con vivienda en propiedad. Por ello, con respecto al alquiler, se suspenden los desahucios para hogares vulnerables, se establece una prórroga extraordinaria en los contratos y se incorpora la moratoria de la deuda arrendaticia si el arrendador es un gran tenedor o una empresa o entidad pública.
- Subsidio extraordinario temporal para las empleadas del hogar que hayan dejado de prestar servicios temporalmente para reducir el riesgo de contagio o que hayan sido despedidas.
- Un subsidio de desempleo excepcional de un mes de duración cuando un contrato se extinga después del estado de alarma, pero mientras dure la crisis sanitaria, y el trabajador no tenga derecho a ninguna prestación o subsidio de desempleo ni ayuda análoga.
- Se amplía la moratoria hipotecaria a los créditos al consumo independientemente

de si se ha alcanzado o no el límite del 35% de carga hipotecaria sobre los ingresos.

2.1.4. *Medidas de apoyo a la continuidad en la actividad productiva*

En un primer momento, el Real Decreto Ley 7/2020 cubre principalmente problemas derivados del *shock* experimentado por terceros países y su impacto en las empresas domésticas:

- *Sector turístico.* Como ya se ha expuesto, debido a la exposición a este *shock* —la OCDE (2020b) calcula un descenso del sector turístico de entre el 45% y el 70%— y al elevado número de pequeñas empresas, es un sector especialmente vulnerable. A su vez, la ventaja comparativa de España en dicho sector y su relevancia para el sector exterior generan el peligro de que los problemas del mismo puedan notarse en el conjunto de nuestra economía. Por ello, en el Real Decreto Ley 7/2020 se toman medidas ampliando la línea existente con aval del Estado al conjunto del territorio nacional e incrementando su dotación con 200 millones de euros adicionales, con garantías del 50% del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para cubrir a este sector del impacto del coronavirus.
- *Medidas de apoyo financiero transitorio.* Otro de los grandes problemas derivados de este *shock* son las posibles tensiones de liquidez de las empresas. Así, se aprueba un aplazamiento de las deudas tributarias durante 6 meses sin intereses. Además, debido a las dificultades de la pequeña industria para adquirir algunos bienes intermedios a países ▷

afectados por el COVID-19 —como China—, esta puede ser también muy vulnerable, por lo que se aprueba un aplazamiento extraordinario de los préstamos a proyectos industriales concedidos por la Secretaría General de la Pequeña y Mediana Empresa. Este aplazamiento se extiende en el Real Decreto Ley 11/2020.

No obstante, y dadas las restricciones provocadas por el estado de alarma, es el Real Decreto Ley 8/2020 el que generaliza estas ayudas al conjunto del tejido empresarial.

- Se crea la *línea de avales por cuenta del Estado para empresas y autónomos de hasta 100.000 millones de euros*. El objetivo es garantizar la liquidez mediante la cobertura tanto de la renovación de préstamos existentes como de nuevos préstamos. Mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros del 24 de marzo de 2020 se establecieron las condiciones para el primer tramo, 20.000 millones de euros. De estos, la mitad irán destinados a pymes y autónomos, con un aval del 80%. La otra mitad, destinada a las grandes empresas, contará con un aval del 70% para nuevos préstamos y un 60% para renovaciones de préstamos. Adicionalmente, se amplía la capacidad de endeudamiento neto del ICO en 10.000 millones de euros con el mismo fin de aportar liquidez a empresas y autónomos.
- Se crea una *línea de cobertura aseguradora de hasta 2.000 millones de euros para empresas exportadoras, especialmente pymes*. Estas coberturas serán otorgadas por CESCE por cuenta del Estado durante seis meses.
- Se *agilizan los trámites aduaneros de importación en el sector industrial* para mitigar los posibles problemas derivados de la falta de producción de bienes intermedios debido al *shock* en terceros países.
- Para evitar los efectos negativos en el tejido empresarial derivados de la resolución de los contratos públicos, se establece un *régimen específico de suspensión, por el cual los contratos cuya ejecución sea imposible a causa del COVID-19 se suspenderán con derecho para el contratista o concesionario a ser indemnizado por los gastos salariales y de alquileres incurridos*, entre otros.
- Se facilitará que los prestatarios de créditos financieros concedidos a titulares de explotaciones agrarias afectados por la sequía de 2017 acuerden con las entidades financieras prolongar hasta en un año el periodo de amortización de los préstamos suscritos.
- Debido a la disminución del valor de muchas compañías españolas que operan en sectores estratégicos, y ante la amenaza de compras por parte de inversores extranjeros de fuera de la Unión Europea, se ha establecido un *control ex ante sobre determinadas inversiones directas extranjeras* en sectores de infraestructuras o tecnologías críticas, de insumos fundamentales, de información sensible o medios de comunicación.

Por último, al igual que el Real Decreto Ley 8/2020 abarca de manera general las medidas necesarias para dotar a las empresas de liquidez, el Real Decreto Ley 11/2020 incide en las particularidades de algunos sectores que necesitan un apoyo adicional: ▷

- *Ámbito industrial.* Se agilizan los créditos y ayudas otorgadas para los proyectos industriales de innovación y desarrollo y de reindustrialización para dotar a las empresas de liquidez.
- *Pymes y autónomos.* Se aprueba una línea específica de garantías para pymes y autónomos de 60 millones gestionada por CERSA.
- *Empresas exportadoras.* ICEX devolverá gastos incurridos por empresas para participar en ferias y eventos de internacionalización que se hayan cancelado.
- *Empresas turísticas.* Se suspende el pago de intereses y amortizaciones de los préstamos del programa Emprendetur I+D+I, Emprendetur Jóvenes Emprendedores y Emprendetur Internacionalización.
- *Sector energético.* Puesto que es un *input* clave para muchas empresas y autónomos y debido a la demanda anómala derivada de la situación actual, se permite que autónomos y empresas puedan suspender sus contratos o modificarlos sin coste. Además, se abre la posibilidad de que autónomos y pymes suspendan el pago de sus facturas. Como resultado, las comercializadoras o distribuidoras podrían afrontar cargas financieras extraordinarias, motivo por el cual se les exime del pago de peajes durante el periodo de suspensión del pago y se les habilita para acceder a las líneas de avales aprobadas.
- *Sector audiovisual.* Aunque hayan aumentado sus audiencias debido a las políticas de confinamiento, sus ingresos han caído debido a la cancelación de campañas publicitarias de otras empresas. Por ello, y debido al rol fundamental

que juegan como proveedores de información, se establece una compensación temporal de determinados gastos de cobertura poblacional obligatoria del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal.

- Habilitar a la Tesorería General de la Seguridad Social a otorgar *moratorias* en el pago de cuotas a la Seguridad Social de seis meses, sin interés, a las empresas y autónomos en los términos que se establezcan mediante Orden del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Asimismo, se establece que las empresas y autónomos podrán solicitar *aplazamientos* en el pago de sus cuotas a la Seguridad Social a un interés reducido del 0,5%.

2.1.5. *Medidas de mantenimiento del empleo*

Antes del Real Decreto Ley 8/2020 se habían aprobado algunas medidas en este ámbito. En particular:

- En el Real Decreto Ley 6/2020 se incluye que los periodos de aislamiento o contagio de los trabajadores se considere incapacidad temporal por accidente de trabajo en vez de por enfermedad común, lo que otorga una mayor protección.
- El Real Decreto Ley 7/2020 incluye medidas dirigidas a los trabajadores fijos discontinuos ligados al turismo. Como se ha resaltado anteriormente, debido a la estacionalidad y el impacto del COVID-19 en el sector turístico, este *shock* puede incidir especialmente en figuras como los trabajadores fijos-discontinuos. Es por ello que se anticipa ▷

y amplía la bonificación ya existente del 50% de las cuotas de la Seguridad Social por contingencias comunes a los meses de febrero a junio.

Sin embargo, el Real Decreto Ley 8/2020 amplía este paquete de medidas teniendo en cuenta la gran contracción de la demanda interna, así como las restricciones de movilidad derivadas del Real Decreto 463/2020.

La sustitución del trabajo físico por teletrabajo. Una alternativa para continuar la actividad productiva sin salir del domicilio particular es el teletrabajo. No obstante, para muchas empresas —especialmente pymes— las soluciones digitales suponen una inversión elevada y compleja. Por esto se aprueban diferentes medidas para acelerar dicha transición, como el fortalecimiento del programa Acelera PYME, que incluye medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, como el portal Acelera PYME, para que las pequeñas empresas se puedan informar de los recursos a su disposición para la digitalización, o la mejora de los servicios de asesoramiento personalizado en materia de digitalización y teletrabajo.

De igual manera, el Real Decreto Ley 8/2020 modifica los mecanismos de ajuste temporal de la actividad para dar cobertura a todos los afectados y para aliviar la carga financiera de las empresas. El objetivo es que este marco permita que la pérdida de actividad temporal no se traduzca en un impacto estructural en el empleo y compartir el coste del ajuste entre Administración, trabajador y empresa.

- *Medidas en materia de suspensión temporal de contratos y reducción temporal de la jornada (ERTE).* Se regulan dos procedimientos específicos: uno por causa de fuerza mayor para los ERTE

que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19 y otro por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción relacionadas con el COVID-19. En ambos casos se simplifica y agiliza el procedimiento, se reconoce la prestación contributiva por desempleo, aunque se carezca del periodo mínimo de cotización; se extiende la percepción de la prestación durante el tiempo que dure el ERTE; y el tiempo durante el cual se perciba la prestación por desempleo de nivel contributivo no computará a efectos de consumir los periodos máximos de percepción a los que el trabajador tenga derecho en caso de posterior extinción de su contrato. En los ERTE por causa de fuerza mayor se exonera a la empresa del abono de la aportación empresarial a la Seguridad Social mientras dure la suspensión, siempre para aquellas pymes que tengan menos de 50 empleados, y para las empresas que tengan 50 empleados o más la exoneración será del 75%. El recurso por una empresa a estos procedimientos ha de acompañarse del compromiso de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la reanudación de la actividad.

Como respuesta a la evolución de la crisis del COVID-19 y al alto volumen de los ERTE presentados, el Real Decreto Ley 9/2020 y el Real Decreto Ley 11/2020 adoptan nuevas medidas complementarias con el objetivo de garantizar el mantenimiento del empleo y la cobertura de los colectivos desempleados.

- En primer lugar, establece que los centros sanitarios y centros sociales de ▷

mayores son servicios esenciales, por lo que solo podrán reducir o suspender su actividad parcialmente, en los términos en que lo permitan las autoridades competentes.

- Además, los motivos justificativos para presentar un ERTE no lo serán para el despido. De esta manera se incentiva el uso de la suspensión temporal de contratos frente a su extinción.
- Se interrumpe el cómputo de la duración máxima de los contratos temporales durante el estado de alarma con el objetivo de que los contratos temporales puedan seguir sujetos a un ERTE aun cuando su extinción estuviera prevista durante el periodo de duración del mismo.
- Los ERTE por causa de fuerza mayor se extenderán hasta que finalice el periodo de alarma.

No obstante, los mecanismos en el ámbito laboral descritos hasta la fecha son medidas de carácter voluntario. Por ello, y ante la necesidad de restringir todavía más la circulación de los trabajadores, el Real Decreto Ley 10/2020 introduce un permiso obligatorio para todas las empresas que no presten actividades esenciales, manteniendo sus retribuciones íntegras desde el 30 de marzo hasta el 9 de abril. Una vez que finalice dicho periodo, los trabajadores deberán recuperar las horas de trabajo.

2.2. España como parte de la comunidad internacional

Además de las medidas tomadas en el ámbito doméstico, es necesario comprender que España es un país integrado en la comunidad internacional y un Estado miembro de la UE.

Como consecuencia, las medidas consensuadas de manera supranacional serán fundamentales para complementar las medidas llevadas a cabo en el ámbito nacional, especialmente cuando se trata de un *shock* de carácter global. Por ello, se repasará brevemente la contribución de cada uno de estos agentes y su relevancia para España.

2.2.1. El Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo (BCE) ha tomado una serie de decisiones. En una primera batería de medidas, el 12 de marzo, el BCE decidió:

- Mantener los tipos de interés de las principales operaciones de financiación, así como de las facilidades marginales de crédito y de depósito.
- Reinversión de los flujos de los pagos principales del programa Asset Purchase Programme (APP).
- Extensión del programa Targeted Long Term Refinancing Operation (LTRO) para proveer de liquidez en términos favorables hasta junio de 2020, cuando el programa Targeted Long Term Refinancing Operation III (TLTRO III) estará operativo, modificándose para disminuir los tipos de interés de las operaciones.
- Extensión de las compras netas de activos en 120.000 millones de euros.

Este programa, si bien es cierto que facilitaría la provisión de liquidez —dirigida especialmente a los más afectados por el COVID-19 en el caso de las operaciones del TLTRO III—, se estima insuficiente ante las necesidades actuales. Es por ello que, el 17 de marzo, se anunció el Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), con una configuración ▷

más ambiciosa (European Central Bank, 2020, 17 de marzo). Este programa cuenta con:

- 750.000 millones de compra de activos elegibles bajo los programas APP.
- Una serie de novedades que amplían considerablemente el rango de acción del BCE: en primer lugar, expande la categoría de activos y los sectores del ámbito privado que puede comprar, relaja los requerimientos para las garantías, el volumen y la distribución de los flujos de compras serán ajustables en función de las necesidades y no aplicará el límite del 33% de deuda pública comprada por el BCE.

El PEPP, por ahora, sí está teniendo resultados positivos y muy necesarios en una unión económica y monetaria. Esto es especialmente importante en una Unión Europea con un presupuesto común limitado y sin mutualización de riesgos, puesto que permite a los Estados miembros financiarse por sí mismos en unas condiciones similares y a tipos bajos, con el objetivo de llevar a cabo programas fiscales expansivos y de potenciar sus redes de seguridad.

2.2.2. La Comisión Europea

Actualmente, la Comisión Europea está trabajando en los planos sanitario, económico y de investigación, entre otros. No obstante, detallaremos brevemente las novedades más significativas en el ámbito económico comprendidas en su respuesta global.

- *Activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)*. Esto permitirá a los Estados miembros realizar políticas

fiscales expansivas sin tener que cumplir los requisitos presupuestarios ordinarios del PEC.

- *Marco temporal para las ayudas de Estado*. Marco más flexible para las acciones de los Gobiernos determinadas a garantizar la liquidez de sus empresas. Así, este marco permite, entre otras medidas, algunas subvenciones directas o préstamos públicos con tipos de interés subvencionados. Por ejemplo, bajo el amparo de este marco temporal, España ha podido aplicar el primer tramo de su programa de avales por valor de 20.000 millones de euros.
- *Iniciativa de uso de los fondos estructurales*. La Comisión ha propuesto no reclamar los 8.000 millones de euros no gastados de fondos estructurales, que a su vez ayudarán a movilizar los 28.000 millones de euros no asignados de la política de cohesión.
- *Propuesta Support mitigating Unemployment Risk in Emergency (SURE)*. La Comisión ha propuesto movilizar 100.000 millones de euros en forma de préstamos concedidos por la UE hacia los Estados miembros —en condiciones favorables— para sufragar políticas que tienen como objetivo preservar el empleo (European Commission, 2020, 2 de abril).

2.2.3. El Banco Europeo de Inversiones

El Grupo Banco Europeo de Inversiones (BEI), incluyendo el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), ha realizado una propuesta para movilizar hasta 40.000 millones de euros mediante intermediación bancaria divididos en tres bloques: el primero, dotado con 20.000 millones de euros, de avales. El segundo, ▷

mediante líneas de liquidez, dotado con 5.000 millones de euros —con el objetivo de movilizar hasta 10.000—. El tercero, mediante la compra de activos titulizados (*asset-backed securities*), para que las instituciones financieras puedan transferir el riesgo de las pymes de sus carteras.

3. Conclusión

La crisis del COVID-19 necesita una política económica bien diseñada para movilizar recursos hacia el sector sanitario, facilitar una red de seguridad con el fin de proteger a hogares y empresas y tratar de evitar que el *shock* coyuntural tenga efectos estructurales con el fin de facilitar la posterior recuperación económica. Actualmente, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, se está respondiendo con urgencia a estas necesidades.

Esta crisis también ha abierto el debate sobre cuestiones estructurales. A nivel nacional, acerca el tamaño y alcance de las redes de seguridad, así como de la provisión eficiente y eficaz de servicios básicos como el sanitario. A nivel comunitario, se hace todavía más necesario abordar las diferentes maneras de facilitar una respuesta fiscal a nivel europeo, tanto con las herramientas presentes como con las ausentes. A nivel global, sobre la mejora de la capacidad y agilidad de las instituciones internacionales de coordinar una acción global contra un *shock* que ya afecta a un elevado número de países.

Por último, más allá de las medidas de urgencia aprobadas hasta la fecha de redacción del artículo, la constante evolución de la situación hará necesaria la modificación de algunas políticas, tanto para adaptarlas a las nuevas circunstancias como para dar respuesta a otras necesidades —como la reactivación de la

actividad económica— una vez que el control del virus permita la vuelta a la normalidad.

Bibliografía

Boscá, J. E., Doménech, R., y Ferri, J. (2020). *El Impacto Macroeconómico del Coronavirus*.

Boscá, J. E., Doménech, R., Ferri, J., Méndez, R., & Rubio-Ramírez, J. F. (2020). *Financial and Fiscal Shocks in the Great Recession and Recovery of the Spanish Economy*.

Carvalho, V. M., Nirei, M., Saito, Y. U., & Tahbaz-Salehi, A. (2016). Supply Chain Disruptions: Evidence from the Great East Japan Earthquake. En *Discussion Papers* (n.º 287; Discussion Papers). Policy Research Institute, Ministry of Finance Japan. <https://ideas.repec.org/p/mof/wpaper/ron287.html>

Dolado, J. J., & Jimeno, J. F. (1997). The causes of Spanish unemployment: A structural VAR approach. *European Economic Review*, 41(7), 1281-1307. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(97\)00058-5](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(97)00058-5)

European Central Bank (2019). *Survey on the Access to Finance of Enterprises in the euro area— April to September 2019*. European Central Bank.

European Central Bank (12 de marzo de 2020). *Monetary policy decisions*. <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200312~8d3aec3ff2.en.html>

European Central Bank (17 de marzo de 2020). *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*. <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/pepp/html/index.en.html>

European Commission (2020). *Respuesta al coronavirus*. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_es

European Commission (2 de abril de 2020). *Coronavirus: La Comisión moviliza todos sus recursos para proteger las vidas y los medios de* ▷

- subsistencia*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_582
- INE (2019a). *Encuesta sobre el equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, 2019*. Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2019b). *Directorio Central de Empresas (DIRCE), 2019*. Instituto Nacional de Estadística.
- INE(2019c). *Encuesta de Gasto Turístico, EGATUR, 2019*. Instituto Nacional de Estadística.
- INE(2019d). *Encuesta de Turismo Residente, 2019*. Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2019e). *Directorio Central de Empresas (DIRCE), 2019*. Instituto Nacional de Estadística.
- Lugilde, A., Bande, R., & Riveiro, D. (2018). Precautionary saving in Spain during the great recession: Evidence from a panel of uncertainty indicators. *Review of Economics of the Household*, 16(4), 1151-1179. <https://doi.org/10.1007/s11150-018-9412-6>
- OECD (2020a). *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126496-evgsi2gmqj&title=Evaluating_the_initial_impact_of_COVID-19_containment_measures_on_economic_activity
- OECD (2020b). *Tourism policy responses to the COVID-19 pandemic*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&Title=Covid-19:%20Tourism%20Policy%20Responses
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 67, de 14 de marzo de 2020, pp. 25390 a 25400. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/03/14/463/dof/spa/pdf>
- Real Decreto Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 65, de 13 de marzo de 2020, pp. 24996 a 25013. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/13/pdfs/BOE-A-2020-3580.pdf>
- Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 73, de 18 de marzo de 2020, pp. 25853 a 25898. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3824.pdf>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 86, de 28 de marzo de 2020, pp. 27548 a 27556. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/pdfs/BOE-A-2020-4152.pdf>
- Real Decreto Ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras de los servicios no esenciales. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 87, de 29 de marzo de 2020, pp. 27629 a 27636. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/29/pdfs/BOE-A-2020-4166.pdf>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 91, de 1 de abril de 2020, pp. 27785 a 27972. <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/01/pdfs/BOE-A-2020-4208.pdf>
- Sanz, M. J. G., & Machuca, C. M. (2015). The internationalisation of Spanish SMEs: Main developments and their determinants. *Economic Bulletin, DEC*, 1-10.