



La protección por desempleo durante el primer estado de alarma: ¿un agravio comparativo?

por Antonio Fernández García

El mes de marzo de 2020 se cerró en España con 2.109.487 personas percibiendo la prestación (974.051) o el subsidio (832.407) por desempleo según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE)¹. Al mes siguiente, la cifra de perceptores de la prestación aumentó a 3.444.891 por la proliferación de expedientes de regulación temporal de empleo (en adelante, ERTE) relacionados con la crisis sanitaria, mientras que el subsidio alcanzó los 900.083 beneficiarios. En este trabajo vamos a analizar las condiciones en las que se encontraron quienes entraron en el primer estado de alarma (en adelante, EA) percibiendo la prestación o el subsidio por desempleo y quienes lo pasaron en situación de ERTE, percibiendo la prestación por desempleo extraordinaria establecida por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (en adelante, RDL 8/2020).

El primer EA que se dictó para hacer frente a la crisis sanitaria derivada del COVID-19 duró desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 21 de junio de 2020, al prorrogarse hasta en 6 ocasiones. Su finalidad era evitar la propagación de esa enfermedad y, por ello, el art. 7.1 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante, RD 463/2020), estipuló que solo se podía circular por las vías de uso público para la realización de una serie de actividades que no incluían específicamente la búsqueda de empleo aunque sí el desplazamiento a un lugar de trabajo para efectuar la prestación laboral. En todo caso, entendemos que podría justificarse la circulación para buscar trabajo amparándonos en la letra h) del mencionado precepto: «cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente». Si bien buscar empleo no es lo mismo que trabajar, téngase en cuenta que algunas fases del acceso al empleo se desarrollan en instalaciones del futuro empleador, por ejemplo, las pruebas selectivas o las entrevistas de trabajo y, en muchas pymes, también la recepción física del *currículum vitae*. Tampoco puede negarse que la mayoría de ofertas de empleo se publicitan por Internet, pero eso solo constituye el primer paso a la hora de buscar trabajo.

Los problemas para el demandante de empleo durante el EA aumentaron también por la prohibición de realización de determinadas actividades, básicamente el comercio (excepto alimentación y bienes de primera necesidad), hostelería, educación, entretenimiento o cultura (arts. 9 a 19 y Anexo del RD 463/2020). Dicha prohibición se vio agravada durante el período comprendido entre el 30 de marzo y el 9 de abril, momento en el que estuvo en vigor el permiso retribuido recuperable regulado por el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no

¹ <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/estadisticas-prestaciones/informe-prestaciones.html>.

prestasen servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. Esta situación implicó que muchos empleadores no pudieran llevar a cabo su actividad y, por lo tanto, tampoco estuvieran dispuestos a ofrecer ningún puesto de trabajo.

Finalmente, no puede desconocerse que parte de la población sufrió las consecuencias de la enfermedad y no pudo buscar empleo: directamente enfermó o debió guardar cuarentena por riesgo de contagio o, indirectamente, hubo de dedicar cuidados a familiares o enfermos a su cargo. Recuérdense que hubo localidades enteras cerradas, como Igualada, por ejemplo.

Es a partir del 12 de abril de 2020, mediante el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorrogó el EA declarado por el RD 463/2020, cuando se fueron suavizando estas restricciones junto con las prórrogas siguientes hasta la finalización del EA el 21 de junio de 2020.

Las consecuencias para cualquier persona que antes del EA se encontrase percibiendo una prestación o subsidio por desempleo y, consecuentemente, habiéndose comprometido a buscar activamente empleo (art. 300 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en adelante, LGSS) fue la práctica imposibilidad de buscarlo y de conseguirlo. O bien la empresa permanecía cerrada o bien la persona desempleada no podía desplazarse. Por otro lado, se redujo considerablemente la voluntad de contratar por parte de los empleadores y nos atrevemos a intuir que posiblemente también se truncó el inicio de una actividad por cuenta propia derivada de una capitalización de la prestación por desempleo. En consecuencia, los límites de las actividades afectadas o no por el confinamiento determinaban una cortapisa del derecho al trabajo², tanto para prestarlo como para acceder a un empleo.

En este escenario de EA, las medidas que se tomaron a favor del colectivo de personas desempleadas fueron las siguientes:

- Los servicios de empleo autonómicos establecieron la renovación de oficio de la demanda de empleo mientras durase el EA. Asimismo, se facilitó la inscripción telemática como demandante de empleo.
- Se anuló la norma contenida en el art. 268.2 LGSS que daba 15 días a una persona en situación legal de desempleo para formular la solicitud de dicha prestación, es decir, se anuló la penalización por cada día que excedía de ese plazo (art. 26 RDL 8/2020) y la persona afectada tenía derecho a percibirla íntegramente desde el momento de la situación legal causante (art. 68.1 LGSS). Esta medida afectaba al nivel asistencial y a aquellas prestaciones y subsidios cuyo hecho causante se hubiera producido tanto durante el período de EA, como a las anteriores de aquellos que vieron frustrado su intento de acudir a las oficinas de los servicios públicos de empleo³.
- El art. 27 RDL 8/2020 permitió la prórroga de oficio del derecho a percibir el subsidio por desempleo en los supuestos sujetos a la prórroga semestral (art. 276.2 LGSS), por lo que la falta de solicitud no comportó la interrupción de su percepción, ni la reducción de su duración. Además, en el caso de los beneficiarios del subsidio para mayores de 52 años se

² FALGUERA BARÓ, M. A.: [«La legislación laboral durante el estado de alarma \(actualizado 31 de diciembre de 2020\)»](#), *Suplemento de la Revista La Ciudad del Trabajo*, 2020, p. 11.

³ ÁLVAREZ CORTÉS, J.C.: [«Otras modificaciones en desempleo \(arts. 26 a 28 RDL 8/2020\). La gestión y protección por desempleo en el Estado de Alarma no referida a ERTE extraordinarios»](#), *Trabajo, Derecho, Persona y Mercado*, 2020.

anuló la interrupción del pago del subsidio y de la cotización a la Seguridad Social en el caso de presentación extemporánea de la preceptiva declaración anual de rentas.

Estas medidas contrastan con las adoptadas durante el EA para las personas asalariadas afectadas por ERTE por causas de fuerza mayor o causas económicas, técnicas, organizativas o productivas derivadas de la COVID-19. En estos casos se estableció una prestación de desempleo autónoma con las siguientes características:

- La solicitud de la prestación la realizaba la empresa y no regían las formas de acreditación de la situación legal de desempleo previstas en el art. 267.3 LGSS. Así, el certificado de empresa constituyó un documento válido de acreditación de la situación legal de desempleo y allí debía figurar la causa y la fecha de efectos de dicha situación (disposición adicional tercera del 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 reconoció el derecho a la prestación contributiva por desempleo aunque se careciera del período de ocupación cotizada mínimo necesario para ello (art. 25.1.a RDL 8/2020).
- El tiempo en que se percibió dicha prestación no computó a los efectos de consumir los períodos máximos de percepción establecidos (art. 25.1.b RDL 8/2020).
- Podía accederse a esta prestación tanto si en el momento de la adopción de la decisión empresarial las personas trabajadoras tuvieran suspendido un derecho anterior a prestación o subsidio por desempleo como si careciesen del período mínimo de ocupación cotizada para causar derecho a prestación contributiva, o no hubiesen percibido prestación por desempleo precedente (art. 25.3 RDL 8/2020).
- La base reguladora de la prestación fue el promedio de las bases de los últimos 180 días cotizados o, en su defecto, del período de tiempo inferior, inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo, trabajados al amparo de la relación laboral afectada por las circunstancias extraordinarias que originaron el ERTE (art. 25.3.a RDL 8/2020). Por su parte, el porcentaje se mantuvo en el 70% más allá de los iniciales 6 meses previstos para la prestación por desempleo contributiva regulada en el art. 262 y ss LGSS (art. 8.4 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo).
- La duración se limitó al EA pero se ha ido ampliando (actualmente hasta el 31 de mayo de 2021) y se efectúa la prórroga de oficio por el SEPE desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (en adelante, RDL 24/2020). La inscripción como demandante de empleo era automática.

Por lo tanto, durante el EA tenemos dos tipos de prestaciones por desempleo coexistiendo: la generada por ERTE derivado de la crisis sanitaria y la «pre-COVID-19». Es decir, tenemos a una serie de personas trabajadoras con el contrato suspendido o reducido porque no pueden prestar servicios y tenemos a una serie de personas que estaban desempleadas y que, por culpa de la crisis sanitaria, no pueden buscar trabajo. Ambos colectivos estuvieron protegidos ante la falta de empleo pero con notables diferencias. La más importante de todas, en nuestra opinión, es que quien entró en el EA siendo beneficiario de prestación o subsidio por desempleo vio como se iba agotando la duración de la prestación sin apenas opciones de encontrar un empleo; mientras que, quien quedó afectado por un ERTE, accedió a una prestación extraordinaria que, además, no perjudicó a prestaciones futuras y que tampoco consumió períodos de tiempo que había generado con anterioridad.

Durante el EA también se dictaron normas con objeto de facilitar una protección por desempleo a trabajadores discontinuos fijos y periódicos (RDL 8/2020 y Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, en adelante, RDL

15/2020), personas asalariadas que habían extinguido contratos durante el período de prueba antes del 9 de marzo o que habían dimitido para acceder a un nuevo contrato de trabajo que resultó fallido (art. 22 RDL 15/2020), empleadas de hogar y trabajadores temporales que agotaron un contrato de un mínimo de 2 meses de duración (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). Sin embargo, hasta el mes de noviembre de 2020 no se estableció un subsidio especial de desempleo de carácter extraordinario por agotamiento previo de una prestación o subsidio (art. 1 del Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural). Este subsidio de 90 días de duración no hubiera sido necesario si se hubiese suspendido el consumo de las prestaciones y subsidios por desempleo durante el EA que duró 100 días. Pero es que hasta la redacción en el mes de junio de la disposición adicional cuarta del RDL 24/2020, no se habló de «posibles soluciones al consumo durante el estado de alarma de las prestaciones y subsidios por desempleo» de personas no afectadas por ERTE.

Consideramos, pues, que era más necesario, sencillo y equitativo, suspender el consumo de las mencionadas prestaciones y subsidios durante el primer EA en lugar de tomar medidas a finales del año 2020. «Necesario» porque esas personas no podían buscar empleo, es decir, «querían pero no podían trabajar»; «sencillo» porque no hubiera implicado solicitud alguna por parte del beneficiario y podía aplicarse de oficio por el SEPE; y, finalmente, «equitativo», porque hubiera evitado el agravio comparativo con las personas afectadas por ERTE y otros colectivos que gozaron de medidas similares.

Antonio Fernández García
Profesor Lector de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

* Para más detalles, véase ARENAS GÓMEZ, M.: «Prestaciones extraordinarias de Seguridad Social durante la situación COVID-19», *IUSLabor, Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, n.º 2, 2020, pp. 5-41, doi:10.31009/IUSLabor.2020.i02.01. y PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: «Protección por desempleo, cese de actividad e ingreso vital mínimo» en PRECIADO DOMÈNECH, C.H. (Coord.), POYATOS I MATAS, G. y SEGALÉS FIDALGO, J.: *Derecho laboral y de Seguridad Social COVID-19. Manual para juristas de trinchera*, Bomarzo, Albacete, 2020, pp. 79-125.