



COVID-19. Un año de hiperactividad normativa en materia sociolaboral en España

por Rafael Gómez Gordillo

1. Situación social general un año después de la declaración de la pandemia

El estado de alarma, declarado en España el día 14 de marzo del pasado año ([RD 463/2020](#)), ha permanecido vigente durante estos doce meses, y está previsto que se prolongue hasta el día 9 de mayo del presente año ([RD 956/2020](#)). La intensidad de las limitaciones del ejercicio de los derechos individuales y colectivos ha sido modulada atendiendo a la evolución de las distintas olas pandémicas. Los periodos iniciales de limitación absoluta de movimientos en todo el territorio fueron sustituidos por medidas menos restrictivas, como los “confinamientos municipales” y los “toques de queda” nocturnos. La distribución de responsabilidades en la adopción y retirada de estas medidas también ha sido objeto de evolución durante el periodo de referencia. Si las primeras decisiones fueron adoptadas por el ejecutivo y el legislativo estatal, una vez parado el primer golpe, la responsabilidad fue cedida a los gobiernos autonómicos, dentro de un amplio marco general fijado por el parlamento. La descentralización de las decisiones, como era esperable, ha generado una gran heterogeneidad de marcos limitativos no exentos de contradicciones. La incierta evolución de la pandemia, en particular en lo que respecta a su extensión temporal, ha provocado una actividad legislativa sin precedentes, de carácter aluvional, que ha generado una interminable sucesión de normas excepcionales, con un doble objetivo, la ampliación de la vigencia de las precedentes y el ajuste ante las características específicas de las nuevas limitaciones de la actividad empresarial causadas por la sucesión de rebrotes. Fruto de este proceso, hasta la fecha, han sido adoptados casi una treintena de decretos leyes que contienen normas de carácter sociolaboral. Estas medidas afectan a un amplio bloque de materias, que intentaré resumir en las próximas páginas, con la limitada exhaustividad posible en un trabajo de estas características.

1.1. Trabajo a distancia y teletrabajo

Entre las primeras medidas adoptadas, el art 5 [RDL 8/2020](#) obligaba a las empleadoras a hacer uso preferente del trabajo a distancia. La norma parece haber tenido un efecto notable, según datos de Eurofund, el número de personas que teletrabajan se ha triplicado, para alcanzar un 30% de la población ocupada. La experiencia vino a poner de manifiesto la insuficiencia de la exigua y desactualizada regulación en la materia, que fue corregida por el [RDL 28/2020](#). La norma considera el teletrabajo una subespecie del trabajo a distancia, y señala que el trabajo a domicilio ha cedido paso a una modalidad de prestación de servicios remota y flexible, que permite situar el lugar de trabajo en una multiplicidad de entornos. Se advierte que su rápida implantación ha generado un “desequilibrio” en la relación laboral que requiere la intervención normativa para restaurar la armonía perdida. La norma cuenta con el aval de los agentes sociales, pues es fruto de la concertación social.

La nueva regulación modifica y actualiza el concepto de trabajo a distancia contenido en el originario art. 13 [ET](#), con el objetivo de extender su aplicación a toda forma de trabajo asalariado que realice trabajo a distancia de manera regular (30% de la jornada) (art. 1), con algunas limitaciones de interés como el trabajo de menores y los contratos formativos, en los que resulta preciso asegurar el 50% de presencialidad (art. 3), y la exclusión del personal al servicio de las AA.PP. que se regirá por la normativa específica contenida en el [RDL 29/2020](#). En segundo lugar, la norma refuerza el carácter voluntario de la figura, mediante la exigencia de acuerdo formalizado por escrito (art. 6), y la prohibición de acceder por voluntad unilateral del empleador, vía art. 41 [ET](#) (art. 5). En tercer lugar, sobre la base del principio de igualdad de condiciones de trabajo (art. 4), se pretende evitar que las personas que prestan servicio bajo esta modalidad sufran algún perjuicio en su estatus jurídico, con especial atención a las discriminaciones basadas en el sexo. Con el objetivo de reforzar esta garantía, se regulan una serie de aspectos complementarios, como la puesta a disposición de los equipos y medios necesarios (arts. 11), los costes asociados a su uso y mantenimiento (art. 12), derecho a la formación y a la promoción (arts. 9 y 10), horario flexible y registro horario (13 y 14), prevención de riesgos laborales (arts. 15 y 16), derecho a la intimidad, protección de datos y desconexión digital (arts. 17 y 18), derechos colectivos (art. 19). En la materialización de estos derechos cabe destacar el protagonismo concedido a la autonomía colectiva y, en particular, en la definición de las tareas susceptibles de trabajo a distancia, en la determinación de los criterios de preferencia en el acceso a esta modalidad, en el ejercicio de derecho a la reversibilidad, en la fijación de los derechos de contenido económico o en la aplicación en cada caso de la noción de regularidad (disp. adic 1ª).

1.2. El Plan MECUIDA

El art. 6 [RDL 8/2020](#), al menos hasta el 31 de mayo (disp. adic. 3ª [RDL 2/2021](#)), reconoce el derecho de las personas trabajadoras a la adaptación y a la reducción del horario por razones de conciliación, aplicable tanto en trabajo presencial como a domicilio. El acceso al derecho se condiciona al cumplimiento efectivo de los deberes de cuidado. La persona trabajadora asume la facultad de concretar el ejercicio del derecho, tanto en su alcance temporal como en la elección de la modalidad de disfrute, si bien su ejercicio debe ser acordado con la empleadora, mediante un pacto que garantice el equilibrio de intereses de las partes. La falta de acuerdo será resuelta ante la jurisdicción social. El legislador reconoce un derecho individual que atiende a un reparto corresponsable de las obligaciones de cuidado y busca soslayar los tradicionales roles de género. El derecho reconocido puede ser materializado mediante distintas modalidades, alterando la distribución del tiempo de trabajo, entre los que la norma cita expresamente los cambios de turno, alteraciones del horario, cambios de jornada partida o continuada, o viceversa. Con relación a otras condiciones de trabajo, la norma cita el cambio de centro de trabajo, el cambio de funciones, y el cambio en la forma de prestación del trabajo, incluyendo la prestación de trabajo a distancia. A modo de cláusula de cierre, el precepto se refiere a “cualquier otro cambio de condiciones que estuviera disponible en la empresa” o que pudiera implantarse de modo razonable y proporcionado (art. 6.2). En paralelo, se reconoce el derecho a una “reducción especial” de la jornada de trabajo, que va acompañada de una proporcional disminución de las retribuciones. Este nuevo derecho se activa cuando concurren las circunstancias más arriba relacionadas y requiere igualmente de acuerdo con la empresa.

1.3. El Escudo Social

Bajo esta denominación, el Gobierno incluye toda una serie de medidas de protección de las personas afectadas por los efectos económicos de la pandemia. Estas medidas se dirigen a las personas trabajadoras en general, por cuenta ajena y por cuenta propia, y a las empresas, pero también a colectivos específicos y sectores de la actividad, como las personas víctimas de violencia

de género, a las personas que trabajan en el hogar, en el sector cultural, en el sector turístico, en la investigación científica, en la sanidad o en el sector agrario. De igual manera, junto a las medidas laborales y de seguridad social, se han adoptado medidas económicas y procesales, relacionadas tanto con necesidades básicas (alimento de menores, vivienda, agua, energía, comunicaciones), como con el sostenimiento de las actividades empresariales (ayudas directas, aplazamiento de deudas tributarias, moratoria de la devolución de préstamos, avales públicos). Por razones de espacio y especialidad, me referiré exclusivamente a las medidas laborales y de seguridad social con efectos más generalizables.

1.3.1. Regulación especial de los Expedientes de Regulación Temporal Empleo (ERTE)

Con el objetivo de evitar que las limitaciones de la actividad empresarial produjesen un gran número de despidos colectivos, los RDL [8](#), [9](#), [10](#) y [15](#) han permitido poner en marcha y mantener en el tiempo mecanismos excepcionales de suspensión del contrato o reducción de la jornada que amplían las fórmulas ordinarias de ajuste temporal de la actividad empresarial (art. 47.3 [ET](#)). La vigencia de estos mecanismos se extiende hasta el 31 de mayo (art. 1 [RDL 30/2020](#) y art. 1. [RDL 2/2021](#)). En la práctica la intervención normativa establece dos fórmulas, con diferente justificación y efectos.

De un lado, el art. 22.1 [RDL 8/2020](#) considera supuestos de fuerza mayor la suspensión actividades derivadas de la declaración del estado alarma, por la falta de suministros o por el contagio de la plantilla. El procedimiento ordinario se simplifica, en términos temporales y materiales (art. 22.2 [RDL 8/2020](#)), y se exonera de las cotizaciones de seguridad social a las empresas que empleen a menos de 50 personas, y en el 75% de dicha cuantía, cuando emplearan a una cifra superior. Con el objetivo de facilitar la salida de esta situación, el art. 4 [RDL 24/2020](#) exonera en un 60%, durante los meses de julio, agosto y septiembre, en empresas que contratan a menos de cincuenta personas, o de 40% en el resto de las empresas, por cada persona que reiniciase su actividad a partir del 1 de julio de 2020; por el contrario, se disminuyen las bonificaciones por cada persona trabajadora que continuase en situación de suspensión; en concreto, durante los meses citados la exención alcanzó el 35%, para empresas de menos de 50, y el 25%, para el resto de las empresas.

Ante los rebrotes posteriores al periodo vacacional, el [RDL 30/2020](#) prorroga la vigencia de los mecanismos creados por el [RDL 8/2020](#), y considera incluidas en la noción de fuerza mayor otras dos nuevas situaciones: el impedimento y la limitación de la actividad (art. 2). En el primer caso, a partir del 1 de octubre, la exoneración de cuotas alcanza el 90% para las empresas que empleen a más de 50 personas y se mantiene en el 100% para las restantes. En el segundo caso, las exoneraciones se aplican de manera regresiva: 100% en octubre, 90% en noviembre, 85% en diciembre 85% y 80% en enero, para las empresas que contraten a menos de 50 personas, y 90% en octubre, 80% en noviembre, 75% en diciembre 75% y 70% en enero, para las empresas que contraten a 50 o más personas. Por aplicación del [RDL 2/2021](#), a partir del mes de febrero, se mantendrán las exoneraciones de cuotas previstas para los expedientes de impedimento, mientras que para los de limitación se aplicarán los siguientes porcentajes: 100% en febrero, 90% en marzo, 85% en abril y 80% en mayo, para empresas que empleen a menos de 50 personas, y 90% en febrero, 80% en marzo, 75% en abril, y 70% en mayo, para empresas que empleen a cincuenta o más personas.

En segundo lugar, las empresas pueden suspender contratos o reducir jornada cuando, a raíz de la crisis sanitaria, se encuentren en alguna de las causas empresariales descritas en el art. 47 [ET](#). En tales casos, el art. 23 [RDL 8/2020](#) mantiene el procedimiento ordinario, aunque reduce los plazos para la constitución de la comisión negociadora, para la celebración de las consultas y para la elaboración del informe de la inspección de trabajo, cuya solicitud ahora es potestativa para la

autoridad laboral. En virtud de lo dispuesto en el art. 4.2 RDL [RDL 24/2020](#), los ERTES por causas empresariales relacionadas con el COVID-19 se incorporan a las exenciones de cuotas cuando reinicien las actividades, en los mismos términos relacionados más arriba. Por último, el art. 3 [RDL 30/2020](#) y el art. 3 [RDL 2/2021](#), prorrogaron la vigencia de estas medidas.

1.3.2. Compromisos de mantenimiento del empleo

Las empresas que se benefician de las exenciones de cuotas deben mantener el empleo durante un periodo de al menos seis meses, a contar desde la fecha de reanudación de la actividad (disp. adic. 6ª [RDL 8/2020](#) y art. 6 [RDL 24/2020](#)). Cuando incumplan este compromiso deben reintegrar la totalidad del importe de las cotizaciones exoneradas, con recargo e intereses de demora. En la misma lógica, el art. 2 [RDL 9/2020](#) excluye la posibilidad de justificar despidos por causas objetivas o de fuerza mayor por las consecuencias de la pandemia. Adicionalmente, los contratos de trabajo de duración determinada suspendidos deberán activarse una vez finalice el periodo de suspensión (art. 5 [RDL 9/2020](#)). Por último, el art. 7 [RDL 30/2020](#) prohíbe a las empresas afectadas por un ERTE, mientras se encuentre vigente, la realización de horas extraordinarias, la externalización de la actividad, y nuevas contrataciones.

1.3.3. Ampliación de la protección por desempleo

En materia de prestaciones por desempleo el art. 25.1.a) [RDL 8/2020](#) exonera a las personas trabajadoras afectadas por los ERTE, de los periodos mínimos de cotización que exige el art. 269 LGSS (trescientos sesenta días), y extiende la duración de la prestación hasta la finalización del periodo de suspensión o reducción de jornada. Por otra parte, el art. 25.1.b) [RDL 8/2020](#) considera no computable el tiempo de prestación percibido por esta causa en caso de que, una vez finalizado el periodo de suspensión, la persona trabajadora se viese obligada a solicitar la prestación por desempleo. Las mismas garantías se ofrecen a socias trabajadoras de sociedades laborales y cooperativas de trabajo asociado, a personas con contratos fijos-discontinuos y fijos, con las especialidades previstas en el art. 25.6 [RDL 8/2020](#). El art. 30 RDL 11/2020 crea un subsidio extraordinario por desempleo, al que pueden acceder las personas que dejaron de prestar servicios del hogar, con carácter temporal o definitivo. El [RDL 32/2020](#) creó un nuevo subsidio especial por desempleo, al que tienen acceso las personas desempleadas que hubiesen agotado, entre el 14 de marzo y el 30 de junio, la prestación contributiva por desempleo, el subsidio por desempleo en cualquiera de las modalidades, el subsidio extraordinario por desempleo, o la renta activa de inserción (RAI), y no tengan derecho a otra prestación pública.

1.3.4. Prestación extraordinaria por cese de actividad

Las personas que trabajan como autónomos que suspenden sus actividades económicas por aplicación del [RD 463/2020](#) tienen derecho a acceder a una prestación por cese de actividad. Similar derecho se reconoce a aquellos autónomos que vieron reducida su facturación en un 75%, frente al semestre anterior (art. 17.1 [RDL 8/2020](#)). La DF 2ª [RDL13/2020](#) y el art. 13 [RDL 30/2020](#) modifican esta prestación extraordinaria, que sigue vigente para los beneficiarios a 31 de enero de 2021 hasta 31 de mayo de 2021 (disp. trans. 2ª [RDL 2/2021](#)).

1.3.5. Consideración legal de la situación de enfermedad y aislamiento por COVID-19.

El art. 5 [RDL 6/2020](#) considera situación asimilada a accidente de trabajo los periodos de aislamiento y las situaciones de enfermedad de COVID-19, a los exclusivos efectos de la prestación económica de incapacidad temporal (art. 169 LGSS) para personas que trabajan por cuenta propia o

ajena. Con posterioridad, la disp. der. única RDL [13/2020](#) establece una nueva redacción que extiende la protección a los supuestos de prohibición expresa de desplazamiento al lugar de trabajo.

1.3.6. El Ingreso Mínimo Vital

Con la intención de atender las situaciones de pobreza extrema, el [RDL 20/2020](#) establece el Ingreso Mínimo Vital (en adelante, LIMV), como nueva prestación económica del sistema español de seguridad social, integrada en el nivel no contributivo. Eludo profundizar en la materia porque en este mismo número se publica una contribución específica sobre esta materia, a cargo del profesor Fernando Fita.

2. La eficacia relativa de las medidas adoptadas y las lagunas de cobertura

Como se ha dicho más arriba, España ha realizado un enorme esfuerzo normativo refrendado por un incremento de las partidas destinadas a la protección social superior al 17,06%. El número de trabajadores con el contrato suspendido o jornada reducida ha superado la cifra de 4 millones, mientras que el número de trabajadores autónomos en situación de cese de actividad se eleva a 1,4 millones, que junto a las más de 400.000 mil subsidios extraordinarios por finalización de contrato de duración determinada y otras 900.000 personas que han percibido prestaciones extraordinarias por desempleo, alcanzan una cifra de gasto histórica, superior a los 230.000 millones de euros. Con todo, 2020 es el año en que se registró el mayor gasto en prestaciones sociales jamás acometido en España, tanto en cifras absolutas como en relación con el PIB.

Estas medidas han contribuido a amortiguar los efectos de la crisis económica que, con una caída del 11% del PIB en el año 2020, alcanza también números históricos. A pesar de ello, el dato ha sido recibido con cierto alivio en comparación con el registrado en el 2º trimestre, durante el que se llegaron a alcanzar retrocesos interanuales del 22.1%. En términos de empleo, la evolución ha sido menos negativa, circunstancia novedosa en el panorama económico español en el que históricamente las reducciones del PIB han venido acompañadas por retrocesos más intensos en los datos de empleo. Por el contrario, en esta ocasión, la EPA del 4º trimestre señala una reducción del 3,12% de las personas ocupadas durante los 12 últimos meses. Esta reducción del empleo afecta en su totalidad al sector privado, donde se han perdido 748.400 puestos de trabajo, mientras el sector público contrataba a 125.800 personas. Por su parte, el número de contratados por cuenta ajena disminuye en 604.600 (207.500 indefinidos y 397.100 temporales), mientras que el trabajo por cuenta propia desciende en 19.800 personas. Por último, la tasa de paro se sitúa en el 16,13%, lo que supone un incremento de 2,35 puntos frente al año precedente. La incidencia, desde una perspectiva tanto geográfica como sectorial, ha sido muy heterogénea. La evolución más negativa se encuentra en el sector de los servicios, en particular los relacionados con el turismo y el ocio. El hecho de que, en estos sectores, tanto las mujeres como los jóvenes se encuentren sobrerrepresentados determina también una feminización de las consecuencias negativas sobre el empleo, con mayor afectación de las personas menores de 35 años.

Sin perjuicio de lo anterior, se mantiene un alto grado de incertidumbre sobre la evolución de la pandemia y el ritmo de recuperación de la actividad económica, el daño que pueda haberse producido en el tejido productivo y el potencial de recuperación. En términos laborales, preocupa especialmente la situación de las personas que permanecían con sus contratos suspendidos a mediados del mes de febrero, unas 878.000 personas y la posibilidad de que las empresas acudan al mecanismo del despido colectivo una vez superados los periodos de prohibición temporal de las extinciones que afecta a las empresas que han obtenido exenciones totales o parciales de sus obligaciones de seguridad social. Si bien es cierto que este mecanismo se ha mostrado muy eficaz,

como fórmula para reducir hasta en un 72% los despidos colectivos durante el año 2020, si la crisis sanitaria no remite, muchas de estas personas verán finalmente extinguidos sus contratos de trabajo.

Con todo, el escudo social parece haberse quedado muy lejos de sus objetivos iniciales, aunque conviene tener en cuenta que su diseño partía de una premisa que el tiempo ha demostrado errónea, pues las medidas fueron proyectadas para paliar una crisis sanitaria de corta duración. Un año después, algunos informes señalan que, durante el año 2020, se han incorporado a la lúgubre estadística de personas en riesgo de pobreza o exclusión social más de 750.000 personas. Merece la pena recordar que, para el año 2019, dicha cifra ya se situaba en números preocupantes, por alcanzar al 25,3% de la población española. En este ámbito, la regulación de los subsidios extraordinarios por desempleo y, en especial, del IMV ha mostrado importantes debilidades. La determinación de la situación de vulnerabilidad económica a partir de los ingresos obtenidos el año precedente, y la minoración de la cuantía de la prestación en el valor de dichas cantidades son elementos que, junto a otros de menor incidencia, ha determinado que una prestación que debiera haber llegado a más de 2.5 millones de personas, a fecha de diciembre de 2020, sólo haya alcanzado a 460 mil personas, y en numerosas ocasiones de manera insuficiente.

3. Consecuencias futuras sobre la organización de trabajo

A modo de conclusión, puede afirmarse que los retos a los que se enfrentaba el sistema laboral español, tanto por su evolución histórica como por las cicatrices provocadas por la respuesta normativa a la crisis económica iniciada en 2008, (altas tasas de desempleo, temporalidad y parcialidad, salarios muy bajos y desiguales, serias dificultades para conciliar vida personal y profesional, brechas de género y desempleo de personas jóvenes y mayores), se agravan y complejizan ante los nuevos desafíos provocados por la aceleración de los procesos de globalización de la economía y digitalización de las empresas que deben convivir con la aparición de presentes o futuras pandemias.

En este contexto, alguna de las medidas adoptadas con motivo o durante la pandemia mantendrán su vigencia una vez desaparezca. Es el caso de la regulación del trabajo a domicilio, con un amplio margen de desarrollo, y del ingreso mínimo vital, necesitado de ajustes urgentes. Con toda seguridad, la regulación vigente deberá ajustarse en los próximos meses, para garantizar una mayor eficacia en la consecución de los objetivos propuestos. Junto a estas medidas, en el marco de la negociación del nuevo Estatuto de los Trabajadores, la experiencia aplicativa de alguna de las normas extraordinarias aplicadas para hacer frente a los efectos de la crisis sanitaria permite aventurar el mantenimiento y la consolidación de algunos institutos, con los ajustes que en cada caso correspondan. A modo de ejemplo, en mi opinión, la generalización del ERTE como mecanismo de ajuste temporal en las empresas, la regulación de las distintas formas de adaptación de la jornada de trabajo para el desarrollo de tareas de cuidado, o la reestructuración de los subsidios por desempleo y de las prestaciones no contributivas, en torno al IMV. En el ámbito del trabajo autónomo, la experiencia aplicativa podría también permitir un ajuste más adecuado de la prestación por cese de actividad. Al margen de estas medidas, aspectos relacionados con el disfrute efectivo del derecho a la vivienda, y las garantías de cobertura de servicios básicos deberán ser también objeto de regulación.

Rafael Gómez Gordillo

Profesor Titular de Universidad. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

* El presente artículo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de investigación “Los Derechos Fundamentales ante las Transformaciones Laborales en la Nueva Economía” (DER2017-83488-C4-1-R).