

La protección social en la emergencia. Entre el ensayo,
precipitación y búsqueda de soluciones en tiempos de
incertidumbre
(A propósito de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y
las medidas legales adoptadas)

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
DIRECTOR DE LA REVISTA DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM
PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA

PROFESOR TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSIDAD DE MURCIA
SUBDIRECTOR DE LA REVISTA DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL LABORUM
SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

*En primer lugar, nada al azar, ni sin un referente. En segundo lugar, no
hacer nada que no vaya encaminado sino al bien común*

MARCO AURELIO¹

*Las exigencias económicas –paro masivo, competencia
internacional– limitan drásticamente la capacidad de actuación política.
De ahí se sigue que todo continuará su curso (con algunas «correcciones
ecológicas»), conforme al saber sobre la «post-historia» y según parece
confirmar la falta de alternativa a la vía de desarrollo de la sociedad
industrial. También apoya esa opción la disculpa que siempre se le ha
concedido a la promesa de «progreso». A cada nueva generación que se
pregunta ¿qué debemos hacer? la fe en el progreso responde: lo mismo de
siempre, sólo que a mayor escala, con más rapidez y en mayor cantidad.
Son muchos los elementos que nos inclinan a pensar que tendremos que
discutir el probable futuro en el marco de ese escenario.*

ULRICH BECK²

¹ MARCO AURELIO: *Meditaciones o Soliloquios*, Libro XII, 20, Madrid, Alianza Editorial, traducción y notas a cargo de Antonio Guzmán Guerra, 2014, pág. 21

² BECK, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Paidós, 1998, pág. 279.

PRIMERA PARTE

El sábado 14 de marzo de 2020, el Boletín Oficial del Estado, publicaba el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus-19 o COVID-19. El estado de alarma abarcaba todo el territorio nacional, con una duración prevista de quince días naturales (que después han sido objeto de prórroga), y estableciendo una autoridad competente el Gobierno, si bien y para el ejercicio de las funciones se declaraba como autoridades competentes en sus respectivas áreas:

- a) La Ministra de Defensa.
- b) El Ministro del Interior.
- c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) El Ministro de Sanidad.

Asimismo, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados, será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad. A todos ellos se les habilitaba para dictar las resoluciones pertinentes e instrucciones interpretativas oportunas que podrán adoptarse de oficio o a petición de las autoridades autonómicas o locales competentes. A lo largo de su articulado se iba señalando el régimen de colaboración de las distintas autoridades y dependencia respectiva del ministerio correspondiente; la limitación de la libertad de circulación de los ciudadanos; posibilidad de requisas temporales y prestaciones personales obligatorias; medidas de contención en el ámbito educativo/formativo, comercial, cultural, recreativo, hostelería y restauración, etc.; medidas para reforzamiento del Sistema Nacional de Salud; aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, transportes, de aseguramiento del abastecimiento alimentario; tránsito aduanero; garantías de suministro de servicios esenciales; de comunicación e informativas; régimen sancionador; suspensión de plazos administrativos y plazos procesales y de prescripción y caducidad de acciones y derechos; y finalmente de ratificación de medidas adoptadas previamente por autoridades competentes de las Administraciones Públicas antes de la declaración del estado de alarma y que fueran compatibles con las adoptadas en el RD 463/2020³. El RD 463/2020

³ De ámbito estatal cabe señalar: RD-ley 6/2020, de 10 de marzo; Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo; Orden PCM/205/2020, de 10 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la prohibición de los vuelos directos entre la República italiana y los aeropuertos españoles, Orden PCM/216/2020, de 12 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de marzo de 2020, por el que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la prohibición de entrada de buques de pasaje procedentes de la República italiana y de cruceros de cualquier origen con destino a puertos españoles; Orden PCM/205/2020, de 10 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la prohibición de los vuelos directos entre la República italiana y los aeropuertos españoles; Orden PCM/216/2020, de 12 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de marzo de 2020, por la que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la prohibición de entrada de buques de pasaje procedentes de la República italiana y de cruceros de cualquier origen con destino a puertos españoles.

terminaba con un anexo relativo a los equipamientos y actividades cuya apertura al público quedaba suspendida. La "cascada" posterior de normas de diverso rango no se hizo esperar.

Tras la declaración del estado de alarma, el gobierno ha celebrado un total de ocho Consejos de Ministros⁴ (a los que se sumaron otros posteriores), habiendo sido prorrogado en cinco ocasiones el estado de alarma, la última desde el día 25 de mayo de 2020 hasta las 00.00 horas del 7 de junio de 2020⁵.

Hay que partir de reconocer que la gravedad de la situación a la que tenemos que hacer frente, nunca se había conocido y en estos momentos solo queda, aunque sea por sentido de la responsabilidad y confianza legítima, apoyar al Gobierno en su "lucha" contra la pandemia y sus consecuencias. Ahora bien, eso no quita o impide, que se pueda en estos momentos analizar, comentar y valorar las distintas medidas que se han venido tomando, que se hará básicamente desde las medidas de protección social. Dejar, por descontado, asimismo, que la *situación sanitaria excepcional* ha determinado medidas y procedimientos análogos en los diversos países de la Unión Europea de referencia comparables al nuestro (señaladamente los más afectados por la pandemia como Italia, Francia, etc.). Todos ellos, han tomado medidas de urgencia a través de una típica legislación de emergencia, unas veces con acierto y otras no tanto.

Comenzaremos señalando que son datos oficiales relevantes de la incidencia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), los siguientes:

Uno. A 21 de mayo de 2020, en España nos encontramos con la siguiente incidencia de la enfermedad –datos registrados–: 233.037 casos confirmados, 27.940 fallecidos, 124.521 hospitalizados y de ellos 11.454 en UCI⁶.

Dos. La evolución de paro registrado al mes de abril de 2020 (valores absolutos del mes) es la siguiente: 3.831.203 personas, siendo la variación con respecto al mes anterior de 282.891 personas más (un 7,97%)⁷.

Y finalmente, cabe apreciar una cierta dosis de precipitación y falta de coordinación en el actuar del Gobierno en torno a las medidas de lucha contra esta crisis sanitaria. Por señalar un ejemplo, véase el titular del Diario el País correspondiente al día 16 de abril de 2020: *"Crisis del Coronavirus. El Gobierno deja en el aire la presentación hoy de la renta mínima para familias vulnerables. Escrivá dice haberse enterado por la prensa del acto*

⁴ En marzo los días: 17, 24, 27, 29 y 31; en abril los días 7, 10 y 14.

⁵ Esta prórroga ha sido aprobada con 177 votos a favor, 162 en contra y 11 abstenciones, véase nota de prensa del Congreso de los Diputados de 14 de mayo de 2020. Se puede consultar en <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/>.

⁶ Datos del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias a las 21:00 horas del 21 de mayo de 2020. La consulta a la información facilitada se puede hacer en: <https://www.cenovid.isciii.es/covid19>.

⁷ Fuente Servicio Público de Empleo Estatal. Se puede consultar en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/datos-avance/paro.html>.

Sobre los efectos del COVID-19 en la Encuesta de Población Activa (EPA), primer semestre de 2020, puede verse la nota informativa del INE de fecha 28 de abril de 2020, en especial su pág. 20. Se puede consultar en http://www.mitmamiss.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Otra_docum/epa0120.pdf

*anunciado ayer por el equipo de Iglesias, que ahora dice estar listo para continuar con las reuniones"*⁸.

Por ello, creemos sinceramente que tales datos legitiman dar una opinión sobre lo hecho hasta ahora. En el análisis que aquí se hará podemos distinguir varias etapas o períodos en la actuación del Gobierno frente al COVID-19, a saber:

Primera etapa. Desde 1 enero de 2020 a 13 de marzo de 2020, toma de conocimiento y primeras respuestas

Las primeras noticias oficiales del coronavirus llegan a España a finales de 2019, como una situación de neumonía de etiología desconocida, con síntomas desde el 8 de diciembre y que afectaba a la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei en China. Por similitud con otros coronavirus conocidos, se piensa en el denominado SARS-Cov-2. La Organización Mundial de la Salud lo denominaría inicialmente como 2019-nCoV y finalmente el 11 de febrero recibirá la denominación de COVID-19⁹. El 22 de enero de 2020 un comité de emergencia convocado por la OMS, asegura que aún no constituye una emergencia internacional de salud pública¹⁰. El 24 de enero de 2020, ya empiezan en Europa a comunicarse (Francia) los primeros casos de coronavirus.

Por su parte, en España el sábado 1 de febrero se confirma el primer caso COVID-19 de un turista alemán que se encontraba en las Islas Canarias (concretamente en la Gomera). Hecho que coincidirá con la llegada de los españoles que, venidos desde Wuhan (China), fueron confinados para cuarentena en el Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla de Madrid.

El Gobierno de España comienza actuar tímidamente. Si repasamos las agendas de los departamentos ministeriales y del propio Consejo de Ministros podemos ver lo siguiente¹¹:

a) El 28 de enero de 2020 el Ministro de Sanidad presenta un informe al Consejo de Ministros del siguiente tenor: *"El ministro de Sanidad ha informado al Consejo de Ministros de la situación tras el brote de coronavirus originado en China. Según ha explicado, en nuestro país no se ha detectado ninguna persona afectada. Todos los casos analizados hasta el momento han sido descartados. El ministro ha insistido en que España está preparada para afrontar cualquier eventualidad. Desde el inicio del brote, se han registrado 4.515 casos confirmados en China. Según los últimos datos disponibles, hay otros 65 casos en 14*

⁸ Se puede consultar en: <https://elpais.com/economia/2020-04-16/el-gobierno-deja-en-el-aire-la-presentacion-hoy-de-la-renta-minima-para-familias-vulnerables.html>.

⁹ Ver Instituto de Salud Carlos III (2020): *Procedimiento de actuación frente a casos de infección por el nuevo coronavirus (SARS-CovV-2)* –actualizado a 27 de febrero de 2020. Se puede consultar en https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov-China/documentos/Procedimiento_COVID_19.pdf.

¹⁰ Textualmente en el apartado de conclusiones y dictamen se dice así: *"El 22 de enero, los miembros del Comité de Emergencia no llegaron a un consenso al respecto de si este evento constituye o no una ESPII ..."*. El texto completo del acuerdo se puede consultar en: [https://www.who.int/es/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

¹¹ Las del Ministerio de Sanidad se pueden consultar en la siguiente dirección: <https://www.mscbs.gob.es/gabinete/notasPrensa.>; y las del Consejo de Ministros en <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/referencias>.

países. Han fallecido 106 personas (tasa de letalidad del 2,3%). España está actuando en coordinación con el resto de países de la Unión Europea y las autoridades sanitarias de las comunidades autónomas. El Centro de Prevención y Control de Enfermedades Europeo (ECDC) ha creado una página web específica con información sobre el coronavirus actualizada, accesible en: www.ecdc.europa.eu/en/novel-coronavirus-china."

b) El 4 de febrero de 2020, tras la celebración del Consejo de Ministros y en rueda de prensa se informa de la *"propuesta del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y el Ministerio de Sanidad, la creación del Comité de Coordinación Interministerial ante la amenaza para la Salud Pública producida por el coronavirus. Se trata de un grupo de trabajo en el que se hará seguimiento y evaluación de la situación y se coordinará la respuesta transversal del Gobierno ante cualquier eventualidad que se pudiera producir. El Comité lo presidirá la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y la vicepresidencia la ostentará el ministro de Sanidad."*

c) El 11 de febrero de 2020 el Ministro de Sanidad presenta un nuevo informe al Consejo de Ministros informando de *"... del nuevo caso que dio positivo por coronavirus el domingo en Mallorca. Como el otro paciente diagnosticado en España, en La Gomera, está asintomático, ingresado hospitalariamente y aislado, cumpliendo cuarentena"*.

d) El 24 de febrero de 2020 el Ministro de Sanidad anuncia la convocatoria para el día siguiente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (SNS) con el objetivo de ofrecer información disponible y coordinar las medidas a tomar con las comunidades autónomas y que ese mismo día se celebrará una reunión del Centro Europeo de Control de Enfermedades en la que se unificarán criterios con los países de la UE.

d) El 25 de febrero de 2020, el Ministro de Sanidad tras la reunión del Consejo Territorial de Salud informa de que *"ante el aumento de casos detectados en diferentes países, y especialmente en Italia, los expertos han recomendado aumentar la sensibilidad del sistema de detección para prevenir el coronavirus". Con este objetivo, el Ministerio y las CCAA han acordado ampliar la definición de caso a nuevas zonas de riesgo, según lo acordado también a nivel europeo... Además, en la línea de reforzar la detección de posibles casos, el Ministro ha señalado que esta misma mañana se ha acordado, con el Ministerio de Fomento, AENA y Puertos del Estado, incrementar la información a los viajeros en puertos y aeropuertos. Además, se van a preparar piezas informativas para difundir en los aviones que aterricen en España, con medidas básicas de prevención y recomendaciones, especialmente en los que procedan de zonas de riesgo"*.

d) El 3 de marzo de 2020 el Ministerio de Sanidad hace público la siguiente nota de prensa:

"El Ministerio de Sanidad y las CCAA recomiendan celebrar a puerta cerrada las competiciones deportivas masivas con equipos de zonas de riesgo"

Como segunda medida de contención, se ha pedido la cancelación de todos los eventos en los que participen profesionales sanitarios"

La recomendación sobre las competiciones deportivas, que de momento afecta a cuatro partidos, se ha consensuado con el Consejo Superior de Deportes y las federaciones afectadas y su ejecutividad dependerá de las CCAA"

e) El día 4 de marzo de 2020, nueva nota de prensa en relación con los cinco españoles procedentes de Wuhan (China) que llegaron a España y que se encontraban desde el día 27 de febrero ingresados en el hospital central de Defensa Gómez Hulla han sido dados de alta.

f) El día 6 de marzo de 2020 el Ministerio hace pública en el sentido siguiente: *"El ministro de Sanidad, Salvador Illa, ha instado a la Comisión europea a garantizar, "en la medida de lo posible, la coherencia y la consistencia de las medidas tomadas por los Estados miembros para trasladar un mensaje de coordinación y cooperación a la ciudadanía europea... El ministro ha recordado que el Ministerio de Sanidad está trabajando bajo 4 principios esenciales: toma de decisiones basada en la evidencia científica; seguimiento permanente; coordinación con las CCAA y a nivel europeo e internacional y transparencia..."*.

g) El 9 de marzo de 2020 el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud acuerda medidas concretas para las zonas con transmisión comunitaria significativa de coronavirus, considerando como tales la Comunidad de Madrid, Vitoria y la localidad de Labastida, entre ellas las siguientes:

1. Medidas en el ámbito educativo: a. Suspensión de la actividad docente presencial en todos los niveles educativos (Universidades, Bachillerato, Educación Secundaria, Educación Primaria e Infantil, Guarderías, Formación Profesional y otros); b) Suspensión de actividades complementarias educativas.

2. Recomendaciones en el ámbito laboral: a) Realización de teletrabajo siempre que sea posible; b) Revisión y actualización de los planes de continuidad de la actividad laboral ante emergencias; c. Flexibilidad horaria y plantear turnos escalonados para reducir las concentraciones de trabajadores; d. Favorecer las reuniones por videoconferencia.

Por otro lado, el Consejo Interterritorial del SNS ha acordado incluir para todo el territorio español un conjunto de medidas de protección para poblaciones específicas. Entre ellas:

"1) Fomentar el cuidado domiciliario de los mayores; 2. Recomendación expresa a todas las personas mayores, que padecen enfermedades crónicas, pluripatológicos o con estados de inmunosupresión congénita o adquirida que limiten las salidas de su hogar o residencia. En cualquier caso, se recomienda evitar lugares concurridos en los que no es posible mantener la distancia de seguridad interpersonal de al menos un metro.

Y también otras medidas de carácter general como son: 1) Evitar los viajes que no sean necesarios apelando a la responsabilidad individual; y 2. Las personas que inicien síntomas respiratorios y/o fiebre se les recomienda que permanezcan en su domicilio evitando acudir a centros sanitarios, siempre que su situación clínica lo permita, y a su lugar."

h) Al día siguiente, 10 de marzo de 2020, el Gobierno anuncia una serie de medidas relativas a: prohibir los vuelos directos de Italia a España desde el 11 al 25 de marzo y se suspenden los viajes del IMSERSO durante el próximo mes. Y en el caso de Madrid, La Rioja, Vitoria y Labastida, al tratarse de zonas de transmisión significativa, quedan suspendidas las actividades en espacios cerrados que reúnan a más de mil personas.

i) Por su parte el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en 12 de marzo, acordó extender todas las medidas acordadas el 9 de marzo a todo el territorio nacional. Y el Gobierno en la misma fecha anuncia toda una serie de medidas tendentes a reforzar el sistema sanitario, de apoyo a las familias, al sector empresarial y de gestión eficiente de las Administraciones Públicas.

Finalmente llegaremos al 14 de marzo de 2020 en el que se declarará el estado de alarma.

Pues bien, desde finales de enero de 2020 hasta a la declaración del estado de alarma, las únicas medidas concretas, en lo que conciernen a la Seguridad Social u otras ramas de la protección social pública se limitaron a:

A) Determinación de la contingencia a considerar en las situaciones de aislamiento por COVID-19

Se iniciará primero con un simple criterio administrativo el 2/2020, de 26 de febrero de 2020, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, en la que se da respuesta a la situación de aquellas personas que han sido sometidas a aislamiento preventivo, para evitar los riesgos de contagio derivados de dicha situación (la de su contacto con virus SARS-CovV-2), hasta tanto se culmine el correspondiente diagnóstico. A ese criterio le seguirá otro, el 3/2020, de 9 de marzo, del mismo centro directivo, sobre cómo debe catalogarse la incapacidad temporal derivada de la enfermedad COVID-19 una vez declarada, que será de enfermedad común salvo que se demuestre la relación causal con el trabajo en los términos previstos en el art. 156 LGSS e indicando que la fecha del hecho causante vendrá determinada por la fecha de inicio del aislamiento si, con carácter previo al diagnóstico de la enfermedad estuvo sometido a aislamiento¹². La medida no era otra novedosa, fue la misma que en su momento se dio para los períodos de aislamiento preventivo sufrido por trabajadores afectados por la gripe A H1N1, por la Resolución de 7 de mayo de 2009 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social¹³.

B) Unas primeras medidas específicas

Las primeras medidas de lucha contra la crisis sanitaria serán las recogidas en el **RD-ley 6/2020, de 10 de marzo**, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud¹⁴, que pese a lo rimbombante de su título

¹² Si la incapacidad temporal estuviere –para dicho trabajador- fijada como mejora voluntaria, será de aplicación si el trabajador se hubiere acogido a ella.

¹³ BOE de 9 de mayo de 2009.

¹⁴ Con anterioridad algunas Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias habían ido adoptando diversas medidas de prevención, por ejemplo: Comunidad de Madrid: OO. 6 marzo de 2020 sobre medidas de salud pública en relación con las actividades de los centros de mayores, hogares y clubes y centros de (...)

y a una larguísima exposición de motivos¹⁵, se limitó a tomar –en el ámbito que nos ocupa– las siguientes medidas:

a) Establecer –temporalmente– el **suministro centralizado** (en la Administración Sanitaria del Estado) y condicionar su prescripción a la identificación de grupos de riesgo, realización de pruebas analíticas y diagnósticas, cumplimentación de protocolos, envíos a la autoridad sanitaria de información sobre el curso de tratamientos o a otras particularidades semejantes (art. cuarto)¹⁶.

Sobre esta medida es de advertir lo siguiente:

-Afectaron a una Ley Orgánica, la LO 3/1986, de 14 de abril. La modificación consiste en ampliar el objeto inicial de su artículo que ahora alcanzará no solamente a medicamentos o productos sanitarios, sino también a "*cualquier producto necesario para la protección de la salud*"¹⁷.

-La competencia para tal compra centralizada, corresponderá a la Administración Sanitaria del Estado y aunque más adelante se volverá sobre ello, no se olvide que la Ley de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública data de 1986, cuando las competencias en materia de asistencia sanitaria y salud todavía no habían sido transferidas a las Comunidades Autónomas (salvo Cataluña, País Vasco y Andalucía), ni tampoco había sido promulgada la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Y también debe recordarse las notorias diferencias entre la estructura y competencias que en aquellas fechas tenía el Ministerio de Sanidad y Consumo¹⁸ y el actual Ministerio de Sanidad¹⁹. Quizás, en lugar de modificar la LO 3/1986 o acompañando a tal medida, hubiera, sido más acertada la modificación del art. 65 de la Ley 16/2002, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

b) Considerar (excepcionalmente) como **situación asimilada a accidente de trabajo** los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras bastando estar en alta en cualquiera de los regímenes del sistema como consecuencia del virus COVID-19, situación que vendrá determinada por el parte de baja por aislamiento y la correspondiente alta, siendo la fecha del hecho causante la fecha en la que se acuerde el aislamiento o enfermedad del trabajador (art. quinto). Como se puede apreciar cambia sustancialmente respecto a los

convivencia familiar y social; y relativas a las actividades formativas en centros sanitarios; y Cantabria que por Resolución de 4 de marzo de 2020, de la Consejería de Sanidad se dictan instrucciones en relación con los eventos deportivos celebrados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria en los que participen deportistas provenientes de las zonas establecidas como de riesgo de transmisión de la enfermedad COVID-19.

¹⁵ Ocupa seis páginas de las nueve que tiene.

¹⁶ Modifica el art. 4 de la LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

¹⁷ El art. 4.1 originariamente decía así: "Cuando un medicamento o producto sanitario se vea afectado por excepcionales dificultades de abastecimiento y para garantizar su mejor distribución, la Administración Sanitaria del Estado, temporalmente...".

Ahora dice así: "Cuando un medicamento, un producto sanitario o cualquier producto necesario para la protección de la salud se vea afectado por excepcionales dificultades de abastecimiento y para garantizar su mejor distribución...", (el subrayado es nuestro).

¹⁸ Véase RD 1943/1986, de 19 de septiembre, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo. y la actual estructura del Ministerio de Sanidad establecida por RD 454/2020, de 10 de marzo.

¹⁹ La actual estructura fue establecida por el propio RD 454/2020, de 10 de marzo, de desarrollo de la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y también de modificación del RD 139/2020, de 28 de enero.

criterios 2 y 3/2020 de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social –que antes se han reseñado–. Se adoptaría entonces un nuevo criterio administrativo por el mismo centro directivo, el 4/2020, de 12 de marzo, que se pronunciaría en favor de: 1.º) Dotar de efectos retroactivos a las medidas recogidas en el artículo quinto del RD-ley 6/2020 y eso pese a lo dispuesto en su Disposición Final Segunda sobre efectos de las medidas contenidas en el mismo²⁰; 2.º) Aclaró además que los efectos de la asimilación no alcanzaban a la asistencia sanitaria; y 3.º) Finalmente dejó sin efectos los criterios 2/2020 y 3/2020 antes indicados.

Ante las dudas suscitadas sobre aplicabilidad del art. quinto del RD-ley 6/2020 y de la vigencia de los criterios 2 y 3 emitidos por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica acordaría en 17 de marzo de 2020 el criterio de gestión 8/2020, que de conformidad con el criterio 4/2020, fijaría las siguientes pautas de actuación: 1º) El art. quinto del RD-ley 6/2020 se aplicará de forma retroactiva a la fecha en que se haya acordado el aislamiento o diagnosticado la enfermedad, de manera que la prestación económica por incapacidad temporal se considerará asimilada accidente de trabajo; 2º) La asimilación a accidente de trabajo solo produce efectos en orden a la prestación económica de incapacidad temporal y por tanto la asistencia sanitaria a prestar será de contingencia común, salvo que se acreditara que la enfermedad se ha contraído con causa exclusiva en la realización del trabajo en los términos que recoge el art. 156 LGSS, en cuyo caso las prestaciones que se originen serán consideradas todas ellas como accidente de trabajo²¹.

La situación asimilada a accidente de trabajo por confinamiento o enfermedad sería luego ampliada por el RD-ley 13/2020, de 7 de abril, incluyendo en esa cobertura las restricciones a las restricciones en las salidas del municipio donde tengan el domicilio las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19. Se trata de proteger a las personas trabajadoras que se vean obligadas a desplazarse de localidad por prestar servicios en las actividades no afectadas por el RD 463/2020 siempre que por la autoridad competente se haya acordado restringir la salida de personas del municipio donde aquellas tienen su domicilio y les ha sido denegada de forma expresa la posibilidad de desplazarse por la autoridad competente, no puedan realizar su trabajo de forma telemática por causas no imputables a la empresa o a la persona trabajadora y no tengan derecho a percibir ninguna otra prestación pública.

Entrando en el examen este criterio, no deja de ser una medida singular y extraña, ya que no se vincula a una mínima conexión con el trabajo desempeñado. Si lo que se pretendía era que ningún trabajador pudiera quedar fuera de la protección, por no alcanzar el período mínimo de cotización, más lógico hubiera sido considerarlo como accidente común que no lo exige, pues al fin y al cabo no habría muchas dificultades en admitir que el hipotético contagio se debe a un hecho accidental. Ahora bien, parece que también primó el aspecto cuantitativo de la prestación, percibir la prestación desde el día siguiente a la baja y en una cuantía inicial del 75% de la base reguladora y evitar días sin prestación, ni que se trasladara al empresario la responsabilidad de los días 4 a 15 de la baja. Cuestión que se deja a la

²⁰ La Disposición Final segunda sobre la entrada en vigor de dicho RD-ley 6/2020, dice: "*Este real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su aplicación en el Boletín Oficial del Estado.*"

²¹ Se recuerda así mismo que los criterios 2/2020 y 3/2020 han quedado sin efecto.

interpretación es si esa asimilación también tiene que alcanzar a las posibles mejoras voluntarias que existiesen para las prestaciones derivadas de contingencias profesionales. Por otro lado, no queda concretado quién es el competente para acordar la declaración de baja ¿el servicio público de salud? ¿La mutua colaboradora?²² Adviértase que la asimilación lo es solamente para las prestaciones económicas de incapacidad temporal, quedando fuera otras como la farmacéutica²³ (que mantendrá el copago) y aquellas otras que pudieran luego derivarse, por ejemplo: una incapacidad permanente o de muerte y supervivencia. Y por último, nada se dirá acerca de posibles situaciones de concurrencia, como desempleo o durante el disfrute de las prestaciones de riesgo durante el embarazo y lactancia natural y cuidado de hijo enfermo de cáncer u otra enfermedad grave²⁴.

C) Adopción de medidas para responder al impacto económico del COVID-19

Dos días después, se promulgará el **Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, que introduce medidas de refuerzo en el ámbito sanitario, de apoyo a la familia, al sector del turismo, de apoyo financiero a PYMES y autónomos, de gestión eficiente de las administraciones públicas.

Centrándonos en las medidas vinculadas con la protección social, estas se concretan en:

a) Refuerzos en el ámbito sanitario.

Se incluyen medidas de concesión de un crédito extraordinario al Ministerio de Sanidad para atender los gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud, actualización de entregas a cuentas a las CC.AA., libramientos a favor de las mismas y suplementos de crédito²⁵.

Quizás la medida de más interés es la modificación del art. 94.3 del RD-Legislativo 1/2015, de 24 de julio, sobre garantías y uso racional de los medicamentos. El precepto se refiere a la competencia de fijación de precios de medicamentos y productos sanitarios por parte del Gobierno. En su número tres se establecía la facultad del Gobierno para regular un mecanismo de fijación de precios de "*... los medicamentos y productos sanitarios no sujetos a prescripción médica, que se dispensen en territorio español, ...*"; **ahora dirá**"... *los medicamentos y productos sanitarios no sujetos a prescripción médica, así como de otros*

²² Sobre la competencia para emitir las bajas, remisión de partes, códigos a utilizar –los del diagnóstico-, véanse las instrucciones del INSS de 11, 12 y 19 de marzo de 2020.

²³ En este sentido véase el criterio administrativo 8/2020. Así resulta del RD 903/2018 de 20 de julio y del RD 2583/1996, de 13 de diciembre. Curiosamente la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, resultante del RD 2/2020, de 12 de enero, todavía no ha sido desarrollada.

²⁴ Sobre las situaciones de riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, parece que podría operar las previsiones de los arts. 37, 45 del RD 295/2009, de 6 de marzo. En relación con las pensiones, subsidios y prestaciones véase la Instrucción del INSS de 26 de marzo de 2020.

²⁵ Arts. 1 a 7 del RD-ley 7/2020. También son de interés las medidas relativas a recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria, relativos a garantizar la presencia de profesionales suficientes para atender a las personas afectadas, estacando la incorporación voluntaria de profesionales sanitarios ya jubilados pudiendo compatibilizar la pensión con el trabajo. En este sentido véase la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, luego modificada por Orden SND/299/2020, de 27 de marzo. Véase también la DA. 15.ª del RD-ley 11/2020, sobre efectos de la compatibilidad de la pensión de jubilación en estos CASOS.

productos necesarios para la protección de la salud poblacional que se dispensen en territorio español ...", con lo que se amplía enormemente el margen de intervención del Gobierno, quedando a su discrecionalidad el entendimiento de que es un producto necesario para la protección de la salud poblacional, un ejemplo, la lejía podría ser considerada como tal (por su aplicación desinfectante). Por otro lado, se incluye en el dicho apartado 3.º del art. 94 un nuevo párrafo, en el que se faculta a la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos²⁶, para que cuando exista una situación excepcional sanitaria, pueda fijar el importe máximo de venta al público de los medicamentos y productos sanitarios y los necesarios para la protección de la salud poblacional, mientras que dure dicha situación excepcional.

b) Medidas de apoyo a la familia.

Se recogen medidas relativas a la alimentación de niños en situación de vulnerabilidad afectados por el cierre de centros educativos, concesión de suplementos de crédito al Ministerio de Servicios Sociales y Agenda 2030 para financiar Servicios Sociales y la consideración como situación asimilada a accidente de trabajo los períodos de aislamiento o contagio para el personal encuadrado en los Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos como consecuencia del virus COVID²⁷.

Esta última previsión es la subsanación de su omisión en el RD-ley 6/2020, que había dejado fuera al colectivo de funcionarios públicos con mutualismo administrativo previsor (MUFACE, MUGEJU e IFAS). La observación que se podría hacer es en relación con los funcionarios al servicio de la administración militar, de carácter civil. Para ellos el RD-legislativo 1/2000, de 9 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Seguridad Social de la Fuerzas Armadas, no reconoce expresamente la singularidad del accidente de trabajo para la incapacidad temporal (véase su arts. 8, 9 y 17), solamente se habla de "accidente" sin más. El RD 1726/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, su art. 67 y para los funcionarios civiles y personal estatutario del CNI, si recoge el denominado accidente en acto de servicio, que cabría entender equiparable²⁸.

c) Otras medidas relacionadas con la protección social

En el capítulo III, relativo a medidas de apoyo al sector del turismo, se recoge en su art. 13 y en relación con los trabajadores fijos discontinuos en los sectores del turismo, comercio y hostelería vinculados a la actividad turística determinados beneficios en la cotización.

Segunda etapa. Asunción por parte del Gobierno de que las medidas tomadas son ineficaces, que estamos ante una crisis sanitaria y se procede entonces a la declaración de Estado de alarma y sus prórrogas.

²⁶ Véase su Reglamento de funcionamiento interno de 30 de septiembre de 2019. Se puede consultar en [/www.mscbs.gob.es/profesionales/farmacia/pdf/REGLAMENTO_CIMP_30_09_2019.pdf](http://www.mscbs.gob.es/profesionales/farmacia/pdf/REGLAMENTO_CIMP_30_09_2019.pdf)

²⁷ Arts. 8 a 11 del RD-ley 7/2020.

²⁸ Para el personal militar profesional y guardia civil, se contempla la denominada insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas para el servicio, con remisión a sus respectivas leyes reguladoras, véase el art. 75 RD 1276/2007, de 21 de diciembre.

El RD 463/2020, de 14 de marzo declarará el estado de alarma y a partir de aquí comenzará una vertiginosa y continua legislación contra la crisis sanitaria, que se concretará en sucesivos Real Decretos Leyes 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18/2020²⁹, que comentaremos a continuación.

SEGUNDA PARTE

Cinco días de después de que se publicará el RD-ley 7/2020 –antes comentado– y tras el RD 463/2020, comenzará una continua e incesante producción legislativa, que limitándonos a análisis de aquellas disposiciones con rango de Real Decreto-Ley nos encontraremos con un conjunto de disposiciones. Su punto de partida –expresado en la Exposición de Motivos– es la constatación del hecho de que la pandemia de COVID-19 está suponiendo una emergencia sanitaria a nivel global. Tal y como declaró la Organización Mundial de la Salud el pasado 11 de marzo, el brote de COVID-19 se ha convertido en una pandemia. Inicialmente localizado en la región china de Hubei, el brote de COVID-19 se ha propagado rápidamente por todo el mundo. La crisis sanitaria se está transmitiendo a la economía y a la sociedad a una velocidad inusitada, afectando tanto a la actividad productiva como a la demanda y al bienestar de los ciudadanos. La economía se está viendo afectada por diversos canales, atendiendo a la evolución temporal y geográfica del brote de COVID-19. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requirió la adopción del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que ha declarado el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, incluyendo limitaciones a la libertad de circulación, requisas temporales y prestaciones personales obligatorias y medidas de contención en el ámbito educativo, laboral, comercial, recreativo, o en lugares de culto. También se adoptan –entre otras– ciertas medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional, al aseguramiento de suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, el abastecimiento alimentario, el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural y ciertas medidas también en materia de transportes.

Se establece un bloque de medias de envergadura con el objetivo explícito de contribuir a evitar o atenuar un impacto económico, laboral y social prolongado más allá de la crisis sanitaria, dando prioridad a la protección de las familias, autónomos y empresas más directamente afectadas:

A) De medidas urgentes y extraordinarias

El RD-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Se trata de un RD-ley muy extenso, precedido de una larga exposición de motivos y en el que pueden distinguirse claramente cinco grandes puntos apartados³⁰:

²⁹ Los RD-leyes 8, 9, 10 y 11/2020, están siendo tramitados actualmente como Proyectos de Ley 121/000010; 121/000011; 121/000012; 121/000013; 121/000015; 121/000014; 121000016; y 121/000018, respectivamente.

³⁰ Sobre la aplicación de las previsiones en este RD relativas a las prestaciones por desempleo y de cese en la actividad véanse las Instrucciones provisionales dictada por el SEPE en fecha 30 de marzo de 2020.

- a) Medidas de apoyo a trabajadores, familias y colectivos vulnerables³¹.
- b) Medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos³².
- c) Medidas de garantías de liquidez para sostener la actividad económica³³.
- d) Medidas de apoyo a la investigación sobre el COVID-19³⁴.
- e) Otras medidas extraordinarias³⁵.

Las medidas más conectadas con la protección social son:

Primera. El establecimiento de una **prestación extraordinaria por cese en la actividad** para los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma³⁶, con una vigencia limitada a un mes desde el estado de alarma (hasta el 14 de abril de 2020); o hasta el último día del mes en que finalice dicho estado de alarma, de prolongarse éste durante más de un mes. Siendo beneficiarios los autónomos cuya actividad se suspenda o su facturación en el mes anterior al que solicita la prestación se reduzca en un 75% con el promedio de facturación del semestre anterior. Extensible a los socios trabajadores de cooperativas³⁷. La prestación será de un subsidio del 70% de la base reguladora. Si no se acredita período mínimo de cotización para tener derecho al cese de actividad, será el 70% de la base mínima de RETA o RETMAR. El tiempo de percepción se entiende como cotizado y no reducirá los períodos de la prestación a futuro³⁸.

Segunda. Beneficios extraordinarios en la cotización para las situaciones derivadas de suspensiones y reducciones en la jornada por fuerza mayor³⁹, consistente en **exoneración a la empresa del abono de la aportación** empresarial (art. 273.2 LGSS), así como del relativo a las cuotas por conceptos de recaudación conjunta, mientras dure el período de suspensión de contratos o reducción de jornada autorizado en base a dicha causa que será del: a) Del 100 % si la empresa a 29 de febrero de 2020 tuviera menos de 50 trabajadores en situación de alta; b) Del 75% de la aportación empresarial si la empresa tuviera 50 trabajadores o más, en situación de alta. La exoneración no tendrá efectos –se entiende negativos– para la persona trabajadora, manteniéndose la consideración de dicho período como efectivamente cotizado a

³¹ Capítulo I, arts. 1 a 21.

³² Capítulo II, arts. 22 a 28.

³³ Capítulo III, arts. 29 a 35.

³⁴ Capítulo IV, arts. 36 a 38.

³⁵ Capítulo V, arts. 39 a 43

³⁶ Art. 17.

³⁷ El trabajador autónomo debe:

-Estar afiliado y alta en RETA o RETMAR en la fecha de la declaración del estado de alarma.

-Si no hay suspensión de actividad, acreditar la reducción del 75% de facturación.

-Hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social, posibilidad de acudir al mecanismo de invitación al pago, previsto para los trabajadores autónomos

³⁸ La prestación es incompatible con cualquier otra del sistema de Seguridad Social y su gestión es por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

³⁹ Art. 24 en relación con el art. 23 de dicho Real Decreto.

todos los efectos, sin que resulte de aplicación lo establecido en el artículo 20 LGSS⁴⁰. Por otro lado, el empresario deberá de tener en cuenta las previsiones de la DA. 6.^a de dicho RD-ley que dispone que *"las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas en el presente real Decreto-ley estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad"*. La cuestión que surge a continuación es si ello alcanza a las medidas de Seguridad Social y si habrá o no repercusiones por incumplimiento de tal compromiso ¿estará facultada la TGSS para instar el ingreso de las cuotas declaradas exentas?

Tercera: Vinculada a los supuestos de reducciones y suspensiones derivados de los expedientes de regulación temporales normados en los arts. 22 y 23, se establecen unas medidas extraordinarias en materia de **desempleo**⁴¹, dirigidas al SEPE e ISM que deberán de adoptar las siguientes medidas:

-Reconocer el derecho a la prestación contributiva por desempleo a las personas trabajadoras afectadas, aunque carezcan del período de ocupación cotizada mínimo necesario para ello. Siendo beneficiarios, además de las personas comprendidas en el art. 264 LGSS, los socios trabajadores de sociedades laborales y de cooperativas de trabajo asociado que tengan previsto cotizar por la contingencia de desempleo, si el inicio de la relación laboral o societaria hubiera sido anterior al 18 de marzo de 2020⁴². En este caso, la acreditación de las situaciones legales de desempleo exigirá que las causas que han originado la suspensión o reducción temporal de la jornada hayan sido debidamente constatadas por la autoridad laboral conforme al procedimiento del RD 42/1996.

-La duración de la prestación se extenderá hasta la finalización del período de suspensión del contrato de trabajo o de reducción temporal de la jornada de trabajo de las que trae causa. Por otro lado, no se computará el tiempo en que se perciba la prestación por

⁴⁰ Beneficios que se aplicarán por la Tesorería General de la Seguridad Social a instancia del empresario, previa comunicación de la identificación de los trabajadores y período de la suspensión o reducción de jornada: será suficiente la verificación de que el SPEE proceda al reconocimiento de la correspondiente prestación por desempleo por el período de que se trate. Por otro lado, la TGSS establecerá los sistemas de comunicación necesarios para el control de la información trasladada por la solicitud empresarial, en particular a través de la información de la que dispone el SPEE, en relación con los periodos de disfrute de las prestaciones por desempleo.

⁴¹ Art. 25 del RD 8/2020.

⁴² Las medidas serán aplicables a las personas trabajadoras afectadas tanto si en el momento de la adopción de la decisión empresarial tuvieron 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. En todo caso, se reconocerá un nuevo derecho a la prestación contributiva por desempleo, con las siguientes especialidades respecto a la cuantía y duración. Se tiene en consideración las singularidades que presenta los trabajadores fijos discontinuos: las prestaciones por desempleo percibidas por ellos y por aquellos que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas, que hayan visto suspendidos sus contratos de trabajo como consecuencia del impacto del COVID-19 durante periodos que, en caso de no haber concurrido dicha circunstancia extraordinaria, hubieran sido de actividad, podrán volver a percibirse, con un límite máximo de 90 días, cuando vuelvan a encontrarse en situación legal de desempleo. Para determinar el periodo que, de no haber concurrido esta circunstancia, hubiera sido de actividad laboral, se estará al efectivamente por el trabajador durante el año natural anterior en base al mismo contrato de trabajo. En caso de ser el primer año, se estará a los periodos de actividad de otros trabajadores comparables en la empresa. Esta medida se aplicará al mismo derecho consumido, y se reconocerá de oficio por la Entidad Gestora cuando el interesado solicite su reanudación

desempleo de nivel contributivo que traiga su causa inmediata de las citadas circunstancias extraordinarias, a los efectos de consumirlos períodos máximos de percepción establecidos.

-En la determinación de la prestación se tendrán en cuenta 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 han originado directamente la suspensión del contrato o la reducción de la jornada de trabajo.⁴³

Las dudas que surgieron en torno a la prestación por desempleo fueron múltiples, por ejemplo ¿quién abona la prestación? ¿La empresa en régimen de colaboración obligatoria? ¿El servicio público de empleo estatal? Pues si nos atenemos a lo previsto en el art. 16 de la Orden de 25 de noviembre de 1966, sobre colaboración de las empresas, el art. 262.2 y 3 de la LGSS y el art. 26.4 y 5 del RD 625/1985, de 2 de abril, parece que a la empresa solo le incumbiría en los casos de que la prestación por desempleo se reconozca de forma parcial, no quedando obligada en el resto de casos.

La complejidad de las medidas adoptadas, las dudas suscitadas y las críticas recibidas en relación con las medidas reseñadas desde amplios sectores, fundamentalmente de empresarios y de los profesionales implicados en llevar a buen término los ERTES y las prestaciones de desempleo, así como las medidas relativas a los trabajadores autónomos, llevarían a una cadena de sucesivas reformas, aclaraciones sobre las diversas medidas contenidas en el RD-ley 8/2020⁴⁴. En el caso de las **reformas** que afectan a cuestiones relativas a la Seguridad Social, son de destacar las llevadas a cabo en el mismo por:

⁴³ El procedimiento de reconocimiento de la prestación por desempleo se ajustará a lo dispuesto en la normativa legal y reglamentaria para los supuestos de suspensión temporal del contrato o de reducción temporal de la jornada derivados de causas económicas, técnicas, organizativas, de producción o de fuerza mayor. Los arts. 26 y 27 recogen medidas extraordinarias en cuanto a la gestión de solicitudes de la prestación y el art. 28, dispone que las medidas recogidas en los artículos 22, 23, 24 y 25 estarán vigentes mientras se mantenga la situación extraordinaria derivada del COVID-19

⁴⁴ Por ejemplo, en la exposición de motivos del mismo del RD-ley 9/2020 se puede leer lo siguiente: *"Entre las medidas contempladas en este real decreto-ley –se refiere al RD-ley 8/2020–, se recogía la flexibilización de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), tanto por causa de fuerza mayor, como en el supuesto de los derivados de causas económicas, técnicas, organizativas y de producción, con el fin de intentar paliar los efectos devastadores que esta crisis sanitaria está produciendo en el mercado laboral.*

No obstante, el notablemente estancamiento que está registrando nuestro mercado laboral, unido al importante volumen de ERTE presentados, desde la declaración del estado de alarma, ponen de relieve la necesidad de arbitrar nuevas medidas e instrumentos que contribuyan a paliar los efectos de esta crisis sanitaria sobre las personas trabajadoras de nuestro país.

Del mismo modo, el presente real decreto-ley viene a complementar y detallar algunas de las medidas previstas, en lo atinente a la tramitación de los ERTE, previstas en 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, concretando el procedimiento de reconocimiento de la prestación contributiva por desempleo, para todas las personas afectadas por procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada basados en las causas previstas en los artículos 22 y 23 del mencionado real decreto-ley, así como a integrar otra serie de medidas, en el ámbito laboral, destinadas a paliar los efectos de la crisis del COVID-19, sobre las personas trabajadoras"

a) El RD-ley 9/2020, de 27 de marzo, que afectan a:

-Medidas extraordinarias para la protección del empleo. Consistente en aclarar que las causas previstas en los arts. 22 y 23 del RD-ley 8/2020 no justifican la extinción del contrato de trabajo ni del despido (art.2).

-Medidas de desarrollo del art. 25 del RD-ley 8/2020, para agilizar la tramitación y abono de las prestaciones por desempleo (art.3).

-Medidas aplicables a las sociedades cooperativas para facilitar la adopción de acuerdos de suspensión total y/o parcial, en relación con los arts. 22 y 23 del RD-ley 8/2020 (art.4).

-Interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales suspendidos al amparo de los arts. 22 y 23 del RD-ley 8/2020 (art. 5).

-Limitación de la duración de los ERTES basados en las causas previstas en el art. 22 del RD-ley 8/2020 (DA. 1.ª).

Por otra parte, se recogen también modificaciones expresas del RD-ley 8/2020, por sus Disposiciones finales primera y segunda: 1) Modificación de la Disp. Transitoria Primera, relativa a los ERTES que se pueden acoger a las previsiones del mismo; y 2) Modificación del art. 16, sobre contratación

b) El RD-ley 11/2020, de 31 de marzo, que introducirá las siguientes modificaciones:

-La Disposición adicional novena prevé la aplicación del RD-ley 8/2020 a determinados procedimientos y actos (ejecución de resoluciones de los órganos económicos administrativos; suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de acciones y derechos en materia tributaria; etc.).

-La Disposición adicional decimocuarta, prevé la aplicación de la DA. 6ª del RD-ley 8/2020, a las empresas de los sectores de artes escénicas, musicales y del cinematográfico y audiovisual.

-La Disposición transitoria cuarta, sobre determinadas previsiones en materia de concurso de acreedores derivadas de las situaciones previstas en los arts. 22 y 23 del RD-ley 8/2020.

-Modificación expresa del art. 4. 3, 7, 8, 12, 13, 14.1, 16 bis –nuevo–, 16 ter –nuevo–, art. 17.1 y adición de tres apartados nuevos números 7, 8 y 9, 20, 34 (el apartado 1, el cuarto párrafo del apartado 3, el apartado 6, y se añaden dos nuevos apartados 7 y 8), 37 (letras A) del presupuesto de ingresos y H) del presupuesto de gastos del apartado 4 y el apartado 7), 38 (modifica el apartado 1 y se añade un nuevo apartado 10), 40, 41, DA. 7ª, DA. 10ª –nueva–, DF. 10ª, ap. 4 DT.1ª, DF. 1ª, DF. 8ª.

Se podrán llamar "medidas complementarias" o como se quiera, pero reflejan una falta de previsión de las consecuencias que implicaban la magnitud de las medidas dispuestas en el RD-ley 8/2020.

c) El **RD-ley 13/2020, de 7 de abril**, vendrá a modificar nuevamente el art. 17 del RD-ley 8/ 2020, relativo a la prestación extraordinaria de cese en la actividad, aclarando que dentro de los beneficiarios quedaban incluidos los trabajadores del SETA y también ampliando los beneficios a determinados autónomos incluidos en los códigos CENAE 2009: 5912, 5915, 1916, 5920, 9001, 9002, 9003 y 9004. Aclarando además que no es preciso causar baja en el RETA y fijando reglas de compatibilidad e incompatibilidad de la prestación.

d) El **RD-ley 14/2020, de 22 de abril**, modificará nuevamente los arts. 17, 22 y 25, en el siguiente sentido⁴⁵:

-El apartado 7 del art. 17 relativo a la gestión de esta prestación extraordinaria de cese en la actividad y si en la "versión original," se limitaba a remitirse a lo dispuesto en el art. 346 LGSS, ahora señalará expresamente que la gestión corresponderá a las mutuas colaboradoras o al Instituto Social de Marina, con una previsión sobre la situación de aquellos trabajadores autónomos que no todavía no tienen cubierta dicha contingencia con una Mutua (sobre esto más adelante se volverá).

-También será objeto de modificación el apartado 1 del art. 22, en el sentido de introducir un segundo párrafo en por el que se viene admitir que la fuerza mayor pueda ser parcial en este sentido, puede esta no extenderse a toda la plantilla, respecto de aquellas empresas que desarrollan actividades consideradas esenciales durante esta crisis, concurriendo la causa impeditiva descrita en el artículo 22 en la parte de actividad o en la parte de la plantilla no afectada por dicho carácter esencial.

-En relación con las medidas extraordinarias de protección por desempleo recogidas en el art. 25, la modificación afectará a su apartado 6. En términos generales la reforma busca mejorar "*la protección por desempleo a las trabajadoras y los trabajadores fijos-discontinuos y los que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten fechas ciertas*" – sic–, ampliando la cobertura regulada en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, a aquellas personas trabajadoras que no hayan podido reincorporarse a su actividad en las fechas previstas, como consecuencia del COVID-19 y que, o bien disponiendo de periodos de ocupación cotizada suficiente, no cumplen el requisito de situación legal de desempleo, o bien no pueden acceder a la prestación por desempleo por carecer del periodo de cotización necesario para acceder a dicha prestación.

e) El **RD-ley 18/2020, de 12 de mayo**, vendrá en su DF. Final primera, uno, a modificar el apartado 1 del art. 24 del RD-ley 8/2020, en relación con la exoneración de cuotas en atención a fuera mayor temporal; y el número dos de dicha DF. Final primera, modificará también dicho artículo incorporando también un nuevo apartado 5 a dicho artículo 24 relativo a que entidades asumen las distintas aportaciones en la cotización a la Seguridad Social en estos supuestos de exoneración de cuotas.

⁴⁵ Disposición Final Octava.

B) Medidas complementarias

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, introduce una serie de medidas relativas a la protección social⁴⁶:

-Una repuesta a la situación crítica a las necesidades de atención socio sanitaria de las personas más vulnerables, singularmente las enfermas y las socialmente dependientes, llevará a que durante la vigencia del estado de alarma y sus prórroga, se consideren servicios esenciales: los centros, servicios y establecimientos sanitarios (como hospitales o ambulatorios) que determine el Ministerio de Sanidad y los centros sociales de mayores, personas dependientes o personas con discapacidad, en los términos especificados por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, cualquiera que sea la titularidad, pública o privada, o el régimen de gestión. Y disponiendo que no se podrán tramitar un ERTE, debiendo mantener su actividad y solo permitiéndose la reducción o suspensión de la misma parcialmente en los términos en que así lo permitan las autoridades competentes. (art. 1)

También se determinará cuál será la fecha de efectos de las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE por fuerza mayor (hecho causante de la misma) o de los relativos a causas económicas, técnicas, organizativas y de producción –ETOP– será la misma en que se comunique a la autoridad laboral la decisión adoptada o una posterior a esta (DA. 3.ª)⁴⁷.

Además, se establece un régimen sancionador para conductas fraudulentas y obligación de reintegro de las prestaciones reconocidas indebidamente (DA. 2.ª). Disposición que sería posteriormente modificada también por la Disp. final novena del RD-ley 15/2020. Básicamente para recoger, que es conducta también sancionable no solamente la que conlleve generar o percibir prestaciones indebidas, sino también a la aplicación indebida de deducciones de cuotas. Llama también la atención de se elimina la referencia a que el reconocimiento indebido de prestaciones llevará consigo la revisión de oficio de dicho acto, para sencillamente indicar que procederá la devolución de la prestación indebida. También se modificarán los efectos resultantes de la procedencia de ingreso por parte de la empresa de las cantidades recibidas por el trabajador y los salarios correspondientes al período de regulación de empleo inicialmente reconocido.

Y finalmente se refuerza el papel de la colaboración del SEPE y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incluyendo esta última en sus planes de actuación la comprobación de las causas de los ERTES por COVID-19 (DA. 4.ª).

Nuevamente este RD-ley se verá afectado por la DF. Segunda del RD-ley 18/2020, de 12 de mayo, extendiendo las medidas de sus arts. 2 y 5 hasta el 30 de junio de 2020.

C) Nuevas medidas laborales relacionadas con la libertad de circulación

⁴⁶ Además de las reformas introducidas en el RD-ley 8/2020, comentadas en el apartado anterior.

⁴⁷ Sobre las medidas de desempleo y cese en la actividad véanse las Instrucciones Provisionales dictadas por el SEPE en 30 de marzo de 2020.

El RD-ley 10/2020, de 29 de abril, en su "Preámbulo", o Exposición de Motivos, reconoce que desde el primer RD-ley se ha buscado limitar y reducir los movimientos de los ciudadanos, como clave para la lucha contra la pandemia y ahora se contempla la necesidad de adoptar medidas en el ámbito laboral que posibiliten limitar y reducir los movimientos hasta los niveles que permitirán conseguir el efecto deseado. La prioridad del RD-ley será limitar al máximo la movilidad, eso sí con las salvaguardias necesarias excluyentes de determinadas actividades estrictamente necesarias⁴⁸. El Real Decreto-ley regulará un permiso retribuido recuperable⁴⁹ para personal laboral por cuenta ajena⁵⁰, de carácter obligatorio y limitado en el tiempo entre los días 30 de marzo y 9 de abril (ambos incluidos), para todo aquellos que presten servicios en empresas o entidades del sector público o privado que desarrollan las actividades no esenciales calificadas como tales en el anexo del mismo y que no estuvieren paralizadas por la declaración del estado de alarma, todo ello con efectos desde el 29 de marzo de 2020⁵¹.

Obviamente, del mismo quedaban excluidos los trabajadores con contrato ya suspendido en dicho período, así como los de aquellos que pudieran prestar servicios a distancia.

Se deja un cierto margen de maniobra a las autoridades competentes delegadas para la modificación e interpretación en su aplicación en relación con las actividades afectadas⁵².

De interés son también las previsiones recogidas en sus disposiciones transitorias relativas aquellas actividades que puedan verse perjudicadas de manera desproporcionada por el cese inmediato de la actividad⁵³ y las relativas la continuidad en el servicio de transporte⁵⁴. Por otro lado, dado que el destinatario principal es el trabajador por cuenta ajena, las disposiciones adicionales establecen disposiciones específicas para empleados públicos⁵⁵, personal con legislación singular⁵⁶, servicios esenciales en la administración de justicia⁵⁷, adjudicatarios de contratos del sector público⁵⁸.

C) Más medidas urgentes y complementarias

El **Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo**, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el *ámbito social y económico* para hacer frente al COVID-19. Las medidas más relevantes afectan a la cotización de empresas y trabajadores por cuenta propia, así como la extensión de la habilitación para los autorizados RED⁵⁹. Consisten en:

⁴⁸ Las numerosas dudas interpretativas se intentarán salvar con múltiples disposiciones interpretativas de las que podría señalarse la Orden SND/307/2020, de 30 de marzo.

⁴⁹ Sobre la recuperación véase art. 3 RD-ley 10/2020.

⁵⁰ Art. 1.1 RD-ley 10/2020, las excepciones al ámbito de aplicación se encuentran recogidas en el apartado 2.

⁵¹ DF. Única RD-ley 10/2020.

⁵² V. art. 5 RD-ley 10/2020.

⁵³ DT. Primera RD-ley 10/2020.

⁵⁴ DT. Segunda RD-ley 10/2020.

⁵⁵ DA. Primera RD-ley 10/2020.

⁵⁶ DA. RD-ley 10/2020.

⁵⁷ DA. Tercera 10/2020.

⁵⁸ DA. Quinta 10/2020.

⁵⁹ También, como antes se ha indicado, se introducen relevantes modificaciones en el RD-ley 8/2020.

-Moratoria de cotizaciones:

El art. 34 del dicho RD-ley 11/2020, prevé que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda otorgar moratorias en el pago de las cotizaciones de seis meses, sin intereses, a las empresas y los trabajadores por cuenta propia que lo soliciten y cumplan los requisitos y condiciones que se establecerán mediante Orden Ministerial (orden que todavía no se ha aprobado). La moratoria comprenderá, en el caso de las empresas entre los meses de abril y junio de 2020 y en el caso de los trabajadores por cuenta propia los meses entre mayo y julio de 2020, siempre que las actividades que realicen no se hayan suspendido con ocasión del estado de alarma. Esta moratoria no será de aplicación a los códigos de cuenta de cotización por los que las empresas hayan obtenido exenciones en el pago de la aportación empresarial, así como en las cuotas de recaudación conjunta, reguladas en el artículo 24 del Real Decreto Ley 8/2020.

-Aplazamientos en el pago de deudas:

El art. 35 del RD-ley 11/2020, establece la posibilidad de solicitar aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social a las empresas y los trabajadores por cuenta propia, siempre que no tuvieran otro aplazamiento en vigor, podrán solicitar el aplazamiento en el pago de sus deudas (es decir cualquiera de las recogidas en el art. 1 del RD 1415/2004, de 11 de junio, si bien puede surgir la duda de si están excluidas del aplazamiento las indicadas en el art. 32 del propio reglamento) con la Seguridad Social cuyo plazo reglamentario de ingreso tenga lugar entre los meses de abril y junio de 2020, en los términos y condiciones establecidos en la normativa de Seguridad Social, siendo de aplicación un interés del 0,5%. La Disp. Final Décima Cuatro del RD-ley 15/2020, da una nueva redacción a este precepto. Las novedades afectan básicamente a precisar las condiciones en que se puede solicitar este aplazamiento y que novedad es que la resolución del aplazamiento será única, con independencia del número de meses aplazar (y de solicitudes que en tal sentido se hayan hecho) y determinará el plazo de amortización de 4 meses por mensualidad, a partir del mes siguiente a la resolución, sin que exceda de doce meses. Además, la resolución determinará la suspensión de procedimiento recaudatorio y la consideración del estar al corriente de sus obligaciones con la Social. Expresamente también se indica que el aplazamiento es incompatible con la moratoria establecida en el art. 34.

-Habilitación a los autorizados RED para que puedan tramitar los aplazamientos de los pagos de deudas, moratorias en el pago de las cotizaciones y devoluciones de ingresos indebidos de cuotas⁶⁰.

Junto a estas medidas también hay otras en relación con la acción protectora:

-Se crea un subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados de Hogar y un subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal.

En el caso de los empleados de hogar intenta paliar la situación de aquellos que hayan dejado de prestar servicios, total o parcialmente, con carácter temporal, a fin de reducir el

⁶⁰ V. DA. 16.ª RD-ley 11/2020.

riesgo de contagio, por causas ajenas a su voluntad, en uno o varios domicilios y con motivos del COVID-19; o bien se haya extinguido su contrato de trabajo por despido recogida en el art. 49.1.k del ET o por desistimiento del empleador en los términos previstos en el art. 11.3 del RD 1620/2011⁶¹.

En lo concerniente a los trabajadores que vean extinguidos en un contrato de duración determinada (incluidos los de interinidad, formativos y relevo), de al menos dos meses de duración, se norma un subsidio de desempleo excepcional, siendo beneficiarios aquellos que además de ver extinguido su contrato no puedan acceder, por falta de cotización, a otra prestación o subsidio (entiéndase de desempleo) y carezca de rentas en los términos del art. 275 LGSS⁶².

-Se regula la posibilidad de acceder a una prestación de incapacidad temporal en situación excepcional de confinamiento total que impida los desplazamientos⁶³.

-Y se establece la compatibilidad del subsidio por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave y la prestación por desempleo o cese de actividad durante la permanencia del estado de alarma⁶⁴.

-La posibilidad de disponer de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese en la actividad derivados de la situación de crisis sanitaria⁶⁵.

-Se aclara o precisan los efectos de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el nombramiento de personal estatutario al amparo de la Orden SND/232/2020⁶⁶.

Este RD-ley sería modificado unos días después por el RD-ley 13/2020 y entre las modificaciones más relevantes cabe señalar: En primer lugar, se modifica el apartado 1 del art. 34 relativo a la moratoria de las cotizaciones, aclarando que solo alcanza, respecto de las personas trabajadoras por cuenta ajena, al pago de las aportaciones empresariales y mencionando expresamente como objeto de esa moratoria también a las cuotas de las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomos. También se aclara que no quedan suspendidos los plazos de recaudación de los recursos de la Seguridad Social. Finalmente se modifica la disposición adicional 15.^a del RD-ley 11/2020, que incorpora al ordenamiento jurídico los efectos de la compatibilidad de la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de los profesionales sanitarios realizados al amparo de la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, y se amplía la cobertura de la protección de Seguridad Social a todas las contingencias, tanto por enfermedad común como por enfermedad profesional y por accidente sea o no de trabajo, incluido el accidente *in itinere*.

Una nueva modificación vendrá de la mano del RD-ley 16/2020, de 28 de abril, cuya Disposición Final cuarta. Cuatro, modificará el régimen jurídico de la prestación de cese en

⁶¹ Sobre la acreditación del hecho causante, cuantía del subsidio y compatibilidades véanse arts. 30.2, 31 32 y DT. 3.^a del RD-ley 11/2020.

⁶² Sobre requisitos, cuantía, duración, incompatibilidades, véase art. 33 y DT. 3.^a RD-ley 11/2020.

⁶³ Esta posibilidad se recogía en la DA. 21.^a del RD-ley 11/2020. Dicha DA. 21 ha sido derogada por el RD-ley 13/2020 y sus previsiones se han incorporado al artículo quinto del RD-ley 6/2020.

⁶⁴ V. DA. 22.^a.

⁶⁵ V. DA. 20.^a.

⁶⁶ V. DA. 15.^a.

la actividad para los colectivos de trabajadores por cuenta propia que hubieran estado integrados previamente en un régimen de Seguridad Social o mutualismo alternativo a esta, a los trabajadores por cuenta propia agrícolas estacionales y también a determinados trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, así como a otros autónomos que realicen actividades incluidas en determinados Códigos CNAE.

D) Atención a las víctimas de violencia de género

Las necesidades de atención a las víctimas de violencia de género, serán tomadas en consideración por **el RD-ley 12/2020, de 31 de marzo**, de medidas urgentes de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, para establecer una serie de medidas como:

a) La declaración de servicio esencial de⁶⁷: a) los servicios de los servicios de información y asesoramiento jurídico 24 horas, telefónica y en línea, así como los servicios de tele asistencia y asistencia social integral a las víctimas de violencia de género; b) Los servicios de acogida a víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra las mujeres; c) Los servicios de seguimiento por medios telemáticos de cumplimiento de las medidas cautelares y penas de prohibición de aproximación en materia de violencia de género; d) Las medias relativas al personal que presta servicios de asistencia social integral a víctimas de violencia de género, y otras formas de violencia contra las mujeres que, por su naturaleza, se deban prestar en forma presencial.

La declaración de estos servicios como esenciales era precisa si tenemos en cuenta las previsiones limitativas de circulación y prestación de servicios fijadas ya en los RD-leyes 8 y 10/2020 y resulta de interés por su afectación a los profesionales prestadores de dichos servicios.

b) Campañas institucionales para prevenir la violencia de género durante el estado de alarma⁶⁸.

c) Medidas de tipo económico relativa a facilitar la ejecución de los fondos del Pacto de Estado contra la violencia de género por las comunidades autónomas⁶⁹.

E) Nuevas medidas urgentes en materia de empleo agrario y otras reformas

El **RD-ley 13/2020, de 7 de abril**, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de *empleo agrario*, tiene como objetivos intentar poner freno al riesgo que enfrenta el sector primario que tiene graves problemas para garantizar el abastecimiento alimentario a los ciudadanos no solo en términos de oferta sino también de precio. La crisis sanitaria está provocando una disminución acusada de la oferta de mano de obra que se ocupa de las labores agrarias como temporera en el campo español, coincidiendo ahora con una de las campañas más importantes, la de recolección de frutas de hueso, cultivos de verano o la fresa. Por ello introduce medidas relativas a la contratación laboral temporal para el desarrollo de actividades en explotaciones agrarias. Serán contratos que se puedan celebrar al amparo de este RD-ley cualquiera de carácter temporal para el desarrollo de actividades en

⁶⁷ Arts. 2 a 5 del RD-ley 12/2020.

⁶⁸ Art. 6 RD-ley 12/2020.

⁶⁹ Arts. 7 a 8 y DT. Única del RD-ley 12/2020.

explotaciones agrarias comprendidas en cualquiera de los códigos de CNAE propios de dicha actividad en cualquier categoría profesional y con una vigencia temporal entre el 9 de abril y el 30 de junio. Lo más singular de esta medida son los posibles beneficiarios que podrán ser aquellos que a 9 de abril se encuentren en algunas de las situaciones siguientes: a) Estar en situación de desempleo o cese de actividad; b) Tener el contrato temporalmente suspendido como consecuencia del cierre temporal de la actividad por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (art. 47 ET); c) Ser trabajador migrante cuyo permiso de trabajo concluya entre la entrada en vigor del estado de alarma (14 marzo) y el 30 junio de 2020; y d) Ser nacional de un país tercero, con edad entre los 18 y los 21 años, en situación regular.

Además, deben (quizás en atención a las medidas de confinamiento y de restricción en los desplazamientos) tener el domicilio en un lugar próximo a aquel en que haya de realizarse el trabajo, entendiéndose que se da esta circunstancia cuando el domicilio de la persona trabajadora o el lugar en que pernocte temporalmente mientras se desarrolla la campaña está en el mismo⁷⁰. Quizás la medida más singular y en relación con la Seguridad Social sea la compatibilidad de las retribuciones que se perciban por dicha actividad laboral con las diversas modalidades de prestaciones por desempleo y cese en la actividad: subsidio de desempleo normado por el RD 5/1997; renta agraria regulada RD 426/2003; prestaciones de desempleo derivadas de suspensión por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción con arreglo al art. 47 ET –excepto aquellas que traigan su causa en las medidas previstas en los arts. 22, 23 y 25 del RD-ley 8/2020; con cualesquiera de las prestaciones por desempleo reguladas en el título III de la LGSS; así como con la prestación de cese en la actividad –excluida la recogida ya en el art. 17 del RD-ley 8/2020; y finalmente con todo tipo prestación de carácter económico o cualquier otro beneficio o ayuda social, otorgada por cualquier Administración que sea incompatible con el trabajo, o que, sin serlo, como consecuencia de la percepción de ingresos por la actividad laboral se excederían los límites de renta señalados en la normativa correspondiente al tipo de prestación. Ahora bien, no resulta compatible con las prestaciones de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, tampoco con la prestación de nacimiento y cuidado de hijo⁷¹. Tampoco con las pensiones de incapacidad permanente salvo los supuestos de incompatibilidad previstos en la LGSS. Y finalmente los ingresos que se perciban por dicha actividad no afectarán a los límites de rentas establecidos para las prestaciones contributivas o no contributivas, incluidos los complementos a mínimos.

Por otra parte, clarificará y desarrollará aspectos concretos de gestión de las prestaciones establecidas en los Reales Decretos-Leyes 6/2020, 8/2020 y 11/2020, para lo cual incorpora modificaciones puntuales en la redacción de determinados preceptos y disposiciones y adopta medidas que afectan a la tramitación de prestaciones llevadas a cabo por las entidades gestoras de la Seguridad Social.

También se incluyen medidas tendentes: a) Simplificación de la tramitación de procedimientos administrativos ante el INSS/ISM y SEPE (DA. 3.^a, 4.^a y DF. 6.^a 2 y 3.); b) A la actuación de los órganos de personal que gestionan la concesión de licencias y el abono de

⁷⁰ Véanse arts. 1 5 de dicho RD-ley.

⁷¹ Sin embargo y a tenor del art. 3 de dicho RD-ley cabe, respetando el descanso obligatorio, retrasar el resto del descanso a cuando finalicen las prestaciones previstas en dicho RD-ley.

retribuciones a los funcionarios mutualistas de MUFACE y de MUGEJU que se encuentren o inicien una situación de incapacidad temporal durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas (DA. 5.ª); y c) Modificaciones –ya analizadas– de los artículos quinto del RD-ley 6/2020; 17 del RD-ley 8/2020; y art. 34 y DA. 9.ª y 15.ª del RD-ley 11/2020 (Disposiciones finales 1 a 3).

F) Medidas tributarias

El **RD-ley 14/2020, de 14 de abril**, introduce medidas relativas a la extensión del plazo para la presentación e ingreso de las declaraciones y autoliquidaciones tributarias prolongado el mismo hasta el 20 o 15 de mayo según la modalidad de pago.

G) Nuevas medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo

Dentro de las múltiples medidas que introduce el **RD-Ley 15/2020, de 21 de abril**, nos centraremos en aquellas que presentan los siguientes objetivos:

a) Facilitar el ajuste de la economía y proteger el empleo⁷².

Aquí llama la atención la medida recogida en el art. 13 relativa a la flexibilización de forma temporal del uso del Fondo de Promoción y Educación de las Cooperativas con la finalidad de paliar los efectos del COVID-19, como máximo hasta el día 31 de diciembre. Se trata de autorizar su uso total o parcialmente para dos finalidades, que se pueda usar como recurso financiero, dotando de liquidez a la cooperativo si lo precisa para su funcionamiento; y en segundo lugar autorizarlo para cualquier actividad que redunde en ayudar a frenar la crisis sanitaria del COVID-19 o sus efectos o sus acciones propias o donaciones a otras entidades, pública o privadas. Quizás aquí encuentren los recursos que demandan determinadas cooperativas sanitarias.

b) Las dirigidas a la protección de los ciudadanos⁷³.

Las nuevas medidas son variadas, a saber:

-Considerar como situación legal de desempleo: 1) la extinción del contrato de trabajo durante el período de prueba producida a partir del 9 de marzo, con independencia la causa por la que se extinguió la relación laboral anterior; y 2) el desistimiento de la suscripción de un contrato laboral comprometido que supuso una anterior resolución voluntaria de un contrato de trabajo, considerando además al trabajador en situación asimilada al alta (obviamente cuando traiga su causa en la crisis sanitaria), considerando que a este grupo de afectados se les coloca en "una situación de necesidad que equivale a la frustración del esperado nuevo contrato"⁷⁴.

-Los arts.23 y 24 desarrollan la medida relativa a la ampliación de las contingencias en las que se pueden hacer efectivos los derechos consolidados de los planes de pensiones,

⁷² Capítulo IV arts. 13 a 21.

⁷³ Capítulo V, arts. 22 a 26.

⁷⁴ Exposición de motivos.

recogida en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Para ello se establecen las condiciones y términos en los que se podrán hacer efectivos los derechos consolidados, regulando, entre otras cuestiones, la acreditación de las circunstancias que dan derecho a la disponibilidad de los planes, el plazo al que se vinculan dichas circunstancias y el importe máximo del que se puede disponer; presentación de informes periódicos de supervisión, etc. Preceptos que serán modificados parcialmente por la DF. Quinta del RD-ley 17/2020, de 28 de abril.

-Fijación de una reducción en la cotización por jornadas reales de los trabajadores del sistema especial para los trabajadores por cuenta ajena agrarios⁷⁵

c) Otras medidas recogidas en sus Disposiciones adicionales, finales y transitorias

Aquí las medidas son variopintas y pueden destacarse las siguientes:

-Quedan en suspenso los plazos en el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo⁷⁶, afectando a las actuaciones comprobatorias, cumplimiento de requerimientos, prescripción de las acciones para exigir responsabilidades y los procedimientos recogidos en el RD 928/1998.

-Tipificación de una nueva infracción en la LISOS relativa a las solicitudes fraudulentas de ERTE y se establece su sanción⁷⁷.

-La gestión de las prestaciones por cese en la actividad serán llevadas a cabo por las mutuas y se prevé una adhesión automática a las mismas⁷⁸. Se trata de dar eficacia a la obligación no cumplida por un importante número de trabajadores autónomos (90.000 según la exposición de motivos), que no habían cumplido con lo previsto en la DT. 1.ª del RD-ley 28/2018 de que optasen a partir del día 1 de enero de 2019 y hasta el 1 de junio de 2019 por su cobertura en favor de una Mutua (afectaba a quienes en su momento hubieran optado – cuando era posible – por su cobertura vía entidad gestora). Se les da una nueva oportunidad, si bien, para el caso de que no lo hicieren, se entenderá que optan por la mutua con mayor número de trabajadores autónomo asociados en la provincia del domicilio del interesado.

-Relacionada con la anterior medida también se hará la previsión expresa, tras la opción, de la entidad responsable del subsidio de incapacidad temporal antes del a opción, después de ella y en casos de recaída⁷⁹.

-Se introducen cambios en el sistema especial de los trabajadores por cuenta propia agrarios⁸⁰ modificando su ámbito, al dejar fuera determinadas actividades que ya no se van a considerar como complementarias, modificando los apartados 1 y 2 del art. 324 LGSS y se prescinde de requisitos vinculados a los rendimientos obtenidos.

⁷⁵ Art. 25.

⁷⁶ DA. 2.ª.

⁷⁷ Disp. Finales 3.ª y 9.ª modifican los arts. 23 y 43 de la LISOS. Véase también la DA. 2.ª del RD-ley 9/2020, de 27 de marzo.

⁷⁸ DA. 1ª, 11ª y DF.8.1.

⁷⁹ DA. 11ª

⁸⁰ DF. 6.ª y DT. 5.ª que norma la comprobación de los requisitos de incorporación a este sistema especial

Y aprovechando este RD-ley el Gobierno ha decidido iniciar el traspaso de la gestión de las pensiones de clases pasivas del Estado desde el Ministerio de Hacienda hasta el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Lo hace en:

-DA. Quinta, sobre gestión y asistencia jurídica del régimen de clases pasivas: la gestión del régimen de clases pasivas que se atribuye a la Dirección General de Ordenación Jurídica de la Seguridad Social que será asistida por el Servicio de Jurídico de la Administración de la Seguridad Social

-DA. Sexta, sobre adaptación normativa de la legislación de clases pasivas del Estado.

-DA. Séptima. Sobre transferencias a la Seguridad Social para los gastos imputables a la gestión del régimen de clases pasivas.

-DA. Octava. Sobre la gestión por parte de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social de otras prestaciones públicas gestionada por el régimen de clases pasivas del Estado

-DT. Segunda. Sobre régimen transitorio en la gestión del Régimen de Clases Pasivas del Estado.

-DF. Primera que modifica el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado (arts. 8.2, 11, 12, 13.3, 14, 16, 34 ap. 2 y 4, 37 ter. ap. 1 y 3, 37 quater, 47 ap. 2, DA. 12., DA. 15ª. ap. 2).

Se inicia un traspaso que sin embargo queda a expensas de que se apruebe el oportuno Real Decreto regulador de la propia estructura del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que pese al tiempo transcurridos desde su creación (enero de 2020⁸¹) todavía no se aprobado.

Realmente sorprende (aunque era esperada tras reestructuración ministerial de enero) la incorporación de esta medida ya que tan dudosa es su urgencia como su relación con la crisis sanitaria COVID-19, pero ahí está y seguro dará mucho que hablar.

H) Medidas procesales y organizativas

El RD-ley 16/2020, de 28 de abril, establece medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. De su rúbrica no era de esperar que afectara al ámbito de lo que aquí se analiza, sin embargo, se aprovecha el mismo para volver a modificar los Reales Decretos Leyes 8, 11 y 15, en el siguiente sentido:

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, derogando su art. 43 relativo al plazo para la solicitud de concurso.

⁸¹ RD 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructura los departamentos ministeriales y RD 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

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, modificando los arts. 4 (moratoria de deudas), art. 8 (relativo a las modificaciones contractuales de los arrendamientos), art. 9 (relativo a la aprobación de líneas de avales) y DA. Vigésima (sobre disponibilidad de los planes de pensiones).

Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, modifica el art. 23.2 párrafo c) y art. 23.3.1.º (sobre disponibilidad excepcional de los planes de pensiones).

Quizás lo que más destaca de este último RD-ley es el cambio operado en relación con los beneficiarios que pudieran hacer efectivos sus derechos consolidados. La redacción originaria de la DA. Vigésima del RD-ley 11/2020, 31 de marzo, vino a normar inicialmente esta posibilidad de disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese en la actividad derivados del COVID. Esta previsión sería desarrollada por el art. 23 del RD-ley 15/2020, de 21 de abril, en unos términos que limitaba el acceso de aquellos que perteneciesen a las mutualidades de previsión social que actúe como sistema alternativo al alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o por Cuenta Propia. Unos días después el RD-ley 16/2020, volverá a modificar dicho art. 23 posibilitando su acceso y ampliando su ámbito ahora también comprensivo de trabajadores por cuenta propia agrarios, del mar y de autónomos que realicen actividades de los códigos CNAE 2009: 5912, 5915, 5916, 5920 y entre el 9001 y el 9004 ambos inclusive.

I) Medidas de apoyo al sector cultural

El RD-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto y social del COVID-19, habilita en su art. 2 un acceso extraordinario y transitorio para el ejercicio de 2020 a la prestación por desempleo, de la que se beneficiará el colectivo de artistas ante la falta de actividad por el cierre establecido de los locales e instalaciones, ya sean abiertos o cerrados, donde desarrollaban sus actividades profesionales como consecuencia del COVID-19.

J) Medidas sociales en defensa del empleo

Partiendo de las medidas de emergencia adoptadas en los Reales Decretos-leyes 8 y 9/2020 y con el objetivo declarado de facilitar una reincorporación de los trabajadores afectados al desarrollo de las actividades laborales suspendidas primando ajustes en términos de reducciones de jornada, se aprobará el RD-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo, que introducirá adaptaciones en los expedientes de regulación temporal de empleo por fuerza mayor (art. 22 del RD-ley 8/2020) y también en los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción comunicados a partir del desconfinamiento (a los que les será de aplicación las previsiones del art. 23 del RD-ley 8/2020). A dichas medidas se acompañarán otras relativas a las prestaciones por desempleo (art. 3) que se extienden hasta el 30 de junio de 2020 (las previstas en los apartados 1 a 5 del art. 25 RD-ley 8/2020); y hasta 31 de diciembre de 2020 (para las recogidas en el apartado 6 del art. 25 RD-ley 8/2020). Por su parte el art. 4 normará medidas extraordinarias en materia de cotización vinculadas a las establecidas en el art. 1, que son las antes reseñadas relativas a las

especialidades aplicables a los expedientes de regulación temporal de empleo basados en las causas previstas en el art. 22 del RD-ley 8/2020 y las relativas a los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción comunicados a partir del desconfinamiento del art. 23 de dicho RD-ley 8/2020.

TERCERA PARTE

¡Qué fácil nos resulta rechazar y desterrar cualquier idea que moleste o importune nuestra alma, para sentirnos tranquilos!

MARCO AURELIO⁸²

Impresiones jurídico-críticas y de política del Derecho

La normativa estatal de desarrollo, aplicación e interpretación de los RD-leyes reseñados, es impresionante (y no digamos la autonómica que resulta inabordable)⁸³. Y salvo error u omisión involuntaria, nos encontramos con⁸⁴:

⁸² MARCO AURELIO: *Meditaciones o Soliloquios*, Libro V, 2, Madrid, Alianza Editorial, traducción y notas a cargo de Antonio Guzmán Guerra, 2014, pág.92

⁸³ Se pueden consultar en la edición especial del BOE, códigos electrónicos que comenzó denominándose "*Crisis Sanitaria COVID-19*", para pasar posteriormente a denominarse "*COVID-19 Derecho Europeo, Estatal y Autonómico*". V www.boe.es, que es de actualización continua. También es interesante la siguiente dirección: www.mjusticia.gob.es/ciudadanos/servicios-esenciales-justicia.

Las instrucciones, y criterios, respuestas a consultas, etcétera se pueden consultar en las páginas web de órgano del órgano emisor. En este sentido podrían señalarse:

Ministerio de Trabajo

Criterio Operativo n.º 102/2020, de la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas del nuevo Coronavirus (SARS-CoV-2). Nota aclaratoria de 22 de abril de 2020, de la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre el RD-ley 15/2020, de 21 de abril. Criterios de la Dirección General de Trabajo 11 y 9 de abril de 2020, a consulta de CEOE en relación con determinadas cuestiones relativas a la aplicación del art. 5 RD-ley 9/2020 y de la DA. 6.ª del RD-ley 8/2020. Criterio de la Dirección General de Trabajo de 29 de abril de 2020 a respuesta del Consejo General de Colegios de Graduados Sociales sobre interpretación de la DA. 6ª del RD-ley 8/2020. Criterio de la Dirección General de Trabajo de 31 de marzo de 2020 sobre el RD-ley 10/2020. Criterio de la Dirección General de Trabajo de 19 de marzo de 2020, sobre expedientes suspensivos y de reducción de jornada por COVID-19.

Ministerio de Sanidad

Instrucción de 19 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, sobre criterios interpretativos para la gestión de la crisis sanitaria, relativos a la actividad de circulación de determinadas personas; Instrucción de 19 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, para la atención de animales domésticos; Instrucción de 23 de marzo de 2020, criterios interpretativos (órdenes 232 y 257/SND)

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social e Inmigración

Criterio 2/2020, Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre consideración como situación de incapacidad temporal derivada de enfermedad común de los períodos de aislamiento preventivo sufridos por los trabajadores como consecuencia de virus de la familia coronavirusidae, denominado SARS-CoV-2; criterio 3/2020, 9 de marzo, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre determinación de la contingencia de la situación de incapacidad temporal en la que se encuentran los trabajadores que han sido confirmados como positivos en las pruebas de detección del sars-cov-; Criterio 5/2020, de 20 de marzo, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, sobre aplicación del art. 17 del RD-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; Criterio de gestión: 8/2020, de 17 de marzo, Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica, consideración excepcional como situación asimilada al accidente de trabajo de los períodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19; Criterio de gestión: 9/2020, de

(...)

ÓRGANO EMISOR	RANGO DE LA DISPOSICIÓN					
	RD-LEY	RD	ORDEN	RES.	INSTR.	OTROS
CORTES GENERALES				15		
JEFATURA DEL ESTADO	13					
M. JUSTICIA			1	1		
M. DEFENSA			1		2	
M. HACIENDA				2		
M. INTERIOR			9		6	1
M. TRANSPORTES. MO.AU.			34	13	1	
M. TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL				2		4
M. EDUCACIÓN. .FP			1	1		
M. INDUSTRIA. C.T			1	1		
M. AGRICULTURA, P.A.			1			
M. PRESIDENCIA. R.C Y MD		5	4			
M. POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA				1		
M. TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y R.D			1			
M. ASUNTOS ECONÓMICOS Y T.D.				4		
M. SANIDAD			42	5	3	
M. DERECHOS SOCIALES Y A.2030				2		
M.INCLUSIÓN, S. SOCIAL Y M.			1	3	3	6
C.N.M. VALORES				1		1
C.S.DEPORTES				1		
TOTAL	13	5	91	51	15	12

19 de marzo, de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica, sobre nacimiento y cuidado de hijo menor, disfrute de los descansos obligatorio y voluntario al amparo 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.

Resolución de 16 de marzo de 2020, del ISM, por la que se adoptan determinadas medidas, como motivo del COVID-19, en relación con las prestaciones y servicios específicos para el sector marítimo pesquero;

Resolución de 6 de abril de 2020, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se modifican cuantías en materia de aplazamientos en el pago de deudas con la Seguridad Social, fijadas en la Resolución de 16 de julio de 2004, sobre determinación de funciones en materia de gestión recaudatoria de la Seguridad Social; y en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio

Instrucciones aclaratorias relativas al nuevo procedimiento de remisión de partes de los Servicios Públicos de salud (SPS) por coronavirus, conforme al Real decreto Ley 6/2020, de 10 de marzo, de 11 de marzo y otra de actualización a 19 marzo de 2020.

Instrucciones -dos- provisionales para la aplicación en materia de protección por desempleo del RD-ley 13/2020, de 7 de abril y RD-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Comunicado de la Dirección General de Migraciones sobre el alcance del RD 463/2020, de 14 de marzo, en relación con la DA. 3.ª relativa a la suspensión de plazos administrativos;

Instrucciones aclaratorias relativas al nuevo procedimiento de remisión de partes de los Servicios Públicos de salud (SPS) por coronavirus, conforme al Real decreto Ley 6/2020, de 10 de marzo, de 11 de marzo y otra de actualización a 19 marzo de 2020.

Instrucciones -dos- provisionales para la aplicación en materia de protección por desempleo del RD-ley 13/2020, de 7 de abril y RD-ley 8/2020, de 17 de marzo.

⁸⁴ A fecha 22 de mayo de 2020.

En muchas ocasiones las normas son modificadas al cabo de unos días, lo que nos evidencian cierta improvisación. Por limitarnos a las disposiciones, que por su rango podríamos considerar como más relevantes, podemos ver lo siguiente:

DISPOSICIÓN	MODIFICADO
RD-ley 6/2020, 10 de marzo (en vigor desde 12 marzo)	RD-ley 13/2020, 7 abril (modifica su art. 5)
RD-ley 7/2020, 12 marzo (en vigor desde 13 marzo)	RD-ley 9/2020, 27 marzo (modifica su art. 16)
	RD-ley 8/2020, 17 marzo (modifica el art. 16)
RD 463/2020, 14 marzo (en vigor desde 14 marzo). Estado alarma por 15 días naturales.	RD 465/2020, de 17 marzo (modifican los arts. 7.1, 10, 14.3, DA. 3.ª y título del anexo).
	RD 476/2020, de 27 marzo (añade DA. 6.ª). Primera prórroga del estado de alarma hasta las 00:00 horas de 12 abril 2020.
	RD 487/2020, de 10 abril (no modifica). Segunda prórroga del estado de alarma hasta las 00.00 horas del 26 abril de 2020
RD-ley 8/2020, de 17 marzo (en vigor desde 18 marzo)	RD-ley 13/2000, 7 abril (modifica art. 17)
	RD-ley 11/2020, 31 marzo (añade determinados preceptos e introduce interpretaciones).
	RD-ley 9/2020, de 27 de marzo (modifica DT.1.2; y desarrollo arts. 22, 23 y 25).
	RD-ley 15/2020, de 21 de marzo (modifica art. 17 ap. 7, art. 22 ap. 1, art. 25. ap. 6, art. 29 ap.1 y 2)
	RD-ley 17/2020, de 5 de mayo (modifica apartados 1, 4 y 7 del art.34).
	RD-ley 18/2020, de 12 mayo (modifica art. 24 y DA. 6.ª)
RD-ley 9/2020, 27 marzo (en vigor desde 28 marzo)	RD-ley 15/2020, 21 abril (modifica DA. 2.ª)
	RD-ley 18/2020, de 12 mayo (modifica DF. 3.ª)
RD-ley 10/2020, 29 marzo (en vigor 29 marzo).	Sin modificar
RD-ley 11/2020, 31 marzo (en vigor desde 2 abril, excepto lo indicado en la DF. 13.ª y con el alcance indicado en la DF. 12.ª)	RD-ley 13/2020, 7 abril (modifica art. 34.1; DA. 9.4 y 15; deroga DA. 21.ª)
	RD-ley 15/2020, de 21 abril (art. 5. Ap.1, art. 16 ap. 1; art. 24 ap. 6, art. 35, art. 36 ap. 1 y DA. 8.ª un nuevo ap. 3)
RD-ley 12/2020, 31 marzo (entrada en vigor 2 abril)	Sin modificar
RD-ley 13/2020, 7 abril (entrada en vigor 9 abril, con las salvedades indicadas en la DF. 6.2 y 3)	Sin modificar
RD-ley 14/2020, 14 abril (entrada en vigor 15 abril)	Sin modificar
RD-ley 15/2020, 21 abril (entrada en vigor 23 abril, con la salvedad indicada en DF. 3.ª 2)	RD-ley 17/2020, de 5 de mayo (modifica art. 26)
RD-ley 16/2020, 28 abril (entrada en vigor en 30 de abril)	RD-ley 8/2020, de 17 marzo. Deroga art. 43
	RD-ley 11/2020
	RD-ley 11/2020, de 31 de marzo. Modifica arts. 4.1, 8.1, 9 y DA. 20.1.c)
	RD-ley 15/2020, de 21 abril. Modifica arts. 23.2. c) y 23.1.º c)
RD-ley 17/2020, 5 mayo (entrada en vigor 7 de mayo)	Sin modificar
RD-ley 18/2020, 12 mayo (entrada en vigor el 13 de mayo)	Sin modificar

Si se hace un balance de la labor legislativa del Gobierno en los meses de marzo y abril de 2020, es fácil acordarse de aquello que decía Ortega de que el estado se había

convertido en *una ametralladora que dispara leyes sin cesar*⁸⁵, o también de que no encontramos en un mundo de *leyes desbocadas* como atinadamente señalaba García de Enterría⁸⁶, o como decía Carl Shmitt que estemos ante una *legislación motorizada*. En principio, la inflación legislativa no tiene que ser considerada como negativa, máxime en una situación de crisis sanitaria mundial y que nos está afectando de lleno. Es posible que sea inevitable, necesaria y útil, ahora bien, a la vista de lo noticiado, no se puede evitar pensar en cierta improvisación en el actuar del Gobierno que prueba y se equivoca u olvida algo corrige.

Por señalar algunos detalles significativos:

El caso más claro, lo tenemos en el RD-ley 8/2020, que en un mes – aproximadamente– ha sido modificado y de forma sustancial en cuatro ocasiones.

O el propio RD 463/2020, que declaró el estado de alarma tres días después, tuvo que ser modificado y además de forma significativa. Una segunda corrección o modificación tendría unos días después, para añadirle una disposición adicional que no debería de haberse "olvidado", la relativa al cumplimiento de la obligación del Gobierno establecida por el apartado 1 del art. 8 de la LO 4/1981, de 1 de junio en los casos en que haya una declaración del estado de alarma⁸⁷. Y posteriormente en la tercera prórroga acordada por RD 492/2020, de 24 de abril, ha sido nuevamente modificado⁸⁸.

Y en similares términos el RD-ley 7/2020, que sería modificado cuando apenas habían transcurrido cinco días y nuevamente modificado catorce días desde su publicación. Al igual que el RD-ley 8/2020, con tres modificaciones en veinte días.

Por último, también resulta difícil de explicar las razones de urgencia y vinculación con la crisis sanitaria de las reformas introducidas en el Régimen de Clases Pasivas del Estado en el RD-ley 15/2020.

¿Estado de Alarma o Estado de Excepción? El Estado de Alarma "extendido" adaptado a la situación extraordinaria de la Pandemia

Formalmente estamos en un estado de alarma prorrogado sucesivamente, pero la realidad nos lleva a pensar que se trata de un Estado de Alarma "extendido", es decir, acompañado de algunas medidas próximas a las propias de un estado de excepción sin serlo. Es ésta una cuestión discutible, que no encuentra una respuesta tan sencilla y nítida como podría esperarse.

⁸⁵ Palabras de Ortega pronunciadas en la Conferencia de Damstaad "Individuo y organización" en 1953, Apud GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1990, reimpresión 2000, pág. 48.

⁸⁶ V. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Civitas, 1990, reimpresión 2000, pág. 42.

⁸⁷ Art. 8. "Uno. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida. Dos. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste."

⁸⁸ La DF. 1ª modifica el art. 7 y apartado 6 del art. 10 del RD 463/2020.

Por lo pronto hay que dejar constancia de la previsión *específica* de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que establece que de conformidad con el art. 116.2 de la Constitución Española, el Gobierno podrá declarar el estado de alarma cuando se produzcan "[...] *crisis sanitarias, tales como epidemias* [...]". Por tanto, no hay aquí una motivación política de orden público de fondo, sino de carácter sanitario y sus consecuencias resultantes. En la perspectiva del factor causal determinante no hay ninguna objeción respecto al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y la subsiguiente legislación de emergencia. Al amparo del estado de alarma se autoriza la "*restricción del ejercicio de derechos fundamentales*" y no la suspensión del ejercicio de tales derechos fundamentales (STC 83/2016, de 28 de abril.). Por otra parte, conforme al art. 55.1 de la Constitución, los derechos fundamentales aludidos "podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución".

Adviértase que el art. 13.1 de la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, señala que:

"Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción".

Es manifiesto que el ejercicio de los derechos queda afectado sensiblemente tanto en el estado de alarma como en el estado de excepción, aunque la intensidad de esta afectación pueda ser mucho más intensa en éste último.

Y aquí como mínimo, están comprometidos: a) El derecho a la libertad de residencia y circulación (art. 19 CE), pues la gran mayoría de los ciudadanos están confinados en sus domicilios sin poder circular libremente; b) El derecho de reunión, imposible dado el estado de confinamiento obligado; c) El derecho al trabajo, hoy un eufemismo.

Resulta obvio que a ningún Gobierno que se precie está por la labor de la declaración de un estado de excepción por las connotaciones que tiene (y también por la naturaleza de las causas políticas que lo motivan); además, sería el primero de nuestra democracia. Teniendo en cuenta, además, que en tal caso las limitaciones pudieran ser aún de mayor extensión e intensidad que las ya adoptadas bajo la actual declaración del estado de alarma. Por otro lado, en una perspectiva de "realidad constitucional" necesita para ello contar con la aprobación expresa del Congreso de los Diputados y no parece que las fuerzas políticas que apoyaron al grupo político mayoritario llegar al Gobierno puedan estar por labor, ni –seamos realista– tampoco las demás con representación parlamentaria. De aquí que se haya optado por una declaración del estado de alarma "extendida", por así decir, a la que ha seguido una prórroga y se prevean otras. No obstante, hay que ver un lado hartamente positivo y es el apoyo que a las medidas que directa (con su voto favorable) o indirectamente (con su abstención) están dando los diversos grupos políticos y que la ciudadanía resignada acepta. Tampoco, ciertamente, hay una acuerdo o consenso en la doctrina académica –disenso fácilmente apreciable en los posicionamientos que ya se han hecho públicos– sobre si en el plano de la teoría constitucional las medidas adoptadas al amparo del estado de alarma suponen o una

limitación de tipo suspensiva o una restricción menor del ejercicio de los derechos fundamentales⁸⁹. También es cierto, que el estado de alarma presenta una causalidad específica, frente a la declaración del estado de excepción (que adquiere una dimensión causal más estrictamente "política"⁹⁰), previsto para situaciones distintas a la actual crisis sanitaria y con la autorización para establecer unas medidas más limitativas de los derechos y libertades fundamentales⁹¹.

⁸⁹ Basta reparar en la otra experiencia conocida y en la discusión técnico-jurídico que podría plantear en términos de interpretación rígida y formalista del art. 28.2 CE, el RD 1673/2010, de 4 de diciembre, que declaró el estado de alarma (en un supuesto muy distinto al actual) dictado en la crisis del transporte aéreo derivada de los efectos de la huelga de controladores en los servicios esenciales para la comunidad y teniendo en cuenta el carácter de derechos fundamentales del derecho de huelga (art. 28.2 Constitución, y mismo art. 55.1, que lo alude explícitamente, de la misma Norma Fundamental). La Declaración del Estado de Alarma se realizó al amparo de lo dispuesto en el art. 4 apartado c. en relación con los apartados a. y d. de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, se declara el Estado de Alarma con el fin de afrontar la situación de paralización del servicio público esencial del transporte aéreo (Art. 1). Las previsiones de esta del RD 1673/2010, supuso no sólo una militarización del servicio, sino también una militarización de los propios trabajadores. Por ejemplo, el art. 3. Ámbito subjetivo. "En virtud de lo dispuesto en los artículos 9.Uno y 12.Dos de la Ley Orgánica 4/1981 en relación con el art. 44 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, todos los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA *pasan a tener, durante la vigencia del Estado de Alarma, la consideración de personal militar* a los efectos de lo previsto en el art. 10.Uno de la citada Ley Orgánica y en consecuencia, quedan sometidos a las órdenes directas de las autoridades designadas en el presente real decreto, y a las leyes penales y disciplinarias militares, de conformidad con lo dispuesto en el art. 8.5 de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre". También "el Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire y las autoridades militares que designe adoptarán las decisiones pertinentes en cumplimiento de lo que dispone el art. 3 del presente real decreto" (art. 6. "Autoridad delegada del Gobierno").

⁹⁰ El propio art. 55.2 CE ya hace referencia significativa a "personas determinadas en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas". Pero también la misma Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que delimita el justificado motivo para Declarar el Estado de Excepción, en términos vinculados a situaciones relacionadas con la esfera política de riesgo (la noción de orden público en términos de violencia o peligro de la paz): Art. 13. 1. "Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, *o cualquier otro aspecto del orden público*, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción". Este factor causal condicionante no haría precisamente fácil en encaje de la pandemia del coronavirus dentro del marco del Estado de Excepción. Para versificarlo es suficiente reparar en los pronunciamientos del propio Tribunal Constitucional. Así, por ejemplo, SSTC 71/1994, FJ 3, 199/1987, fjs.2, 7 y 8, 153/1988, FJ. 5, 25/1081, FJ. 5).

⁹¹ Para la comprensión de cómo el Estado de Alarma puede afectar al ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales, en un caso de derecho sindical de manifestación (art. 21 CE) en la celebración del día 1 de mayo, resulta especialmente significativo el razonamiento jurídico del Auto del Tribunal Constitucional, Sala Primera, de 30 de abril de 2020. El Tribunal Constitucional declara (con cita de numerosas sentencias precedentes del TC) la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por la Central Unitaria de Trabajadores contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que desestimó la demanda de manifestación sindical en Vigo el día 1 de mayo. El TC considera que no se dan las circunstancias que permitan el ejercicio del derecho (un derecho de libertad que se agota en el "agere licere") de manifestación por la situación de pandemia provocada por el Covid-19. La relación entre el derecho a la vida y el derecho de manifestación –como también el de reunión- exige una ponderación por la que, ante la falta de garantías de seguridad en una situación extraordinaria de máximo riesgo de contagio, ha de primar el primer derecho. El Alto Tribunal utiliza los criterios de adecuación a la finalidad, de ponderación entre los derechos en juego, y de proporcionalidad. Entiende que "la limitación del ejercicio del derecho tiene una finalidad que no sólo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los artículos 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Es aquí donde la

(...)

Resulta harto significativo que, en Francia e Italia, con un sistema constitucional análogo al nuestro, se haya declarado también el Estado de Alarma o emergencia sanitaria para hacer frente al coronavirus; y no el Estado de Excepción en sentido técnico-constitucional.

En el fondo, la declaración del estado de alarma –como el mismo estado de excepción– constituye en sí una excepción a la normalidad constitucional como consecuencia de la gravedad de la situación material representada por la pandemia. El debate científico-jurídico queda abierto. Pero no debe olvidarse, en cualquier caso, que la declaración del estado de alarma, estado de excepción o estado de sitio, pueden afectar levemente al normal funcionamiento de las instituciones democráticas, pero no podrá procederse a la *disolución* del Congreso mientras estén declarados algunos de dichos estados. Por lo demás, su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán *interrumpirse* durante la vigencia de estos estados (art. 116. 5 de la Constitución).

Una deficiente técnica normativa reflejo, en gran medida, de un desbordamiento jurídico-institucional ante la creciente expansión de la epidemia

Sorprende el iter de cómo se han redactado y diseñado las disposiciones promulgadas hasta la fecha⁹². Señalaremos algunos ejemplos:

A) Sobre los Reales Decretos-leyes 8 y 11/2020⁹³

Se inician con unas aparentes exposiciones de motivos, excesivamente largas y que realmente –en la mayoría de los casos– son un resumen y comentario de la parte dispositiva, cosa que no es lo que debe ser su objeto⁹⁴. Y así, podemos apreciar los siguientes:

–La exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2020 se inicia con CAPÍTULO I, que lleva como título "*Medidas... vulnerables*", a continuación, antes del artículo 1, aparece un número uno en romano, sin más indicación, seguimos avanzado y antes del artículo 4, otro número romano ahora el II, de igual manera y antes del art. 5 el número romano III, sin que se sepa que se quiere indicar con ello. Luego, en el CAPÍTULO II, desaparecen la

finalidad de la medida restrictiva del ejercicio del derecho confluye con la justificación de la declaración del Estado de alarma. Las razones que sustentan ambas son idénticas y buscan limitar el impacto que en la salud de los seres humanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación del COVID-19". Con la prohibición de celebrar la manifestación se trata de "evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. La *adecuación entre la finalidad pretendida* por la limitación y la herramienta jurídica empleada en este caso, no parece por tanto inexistente" (fj. ii). Y añade: "Por último, un *juicio de la proporcionalidad* de la medida de prohibición, nos lleva a concluir que no existen indicios notables de concurrencia de la lesión denunciada" (fj. iii).

⁹² Hubiera sido aconsejable haber tomado como referencia las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

⁹³ Más correctos parecen los Reales Decretos-leyes 6 y 12/2020. Del RD-ley 7/2020 lo más cuestionable es su exposición de motivos que es excesivamente larga para lo que es luego su parte dispositiva. En este sentido véase también titulares de diario El País de 17 de mayo de 2020 "*El Gobierno ha dictado 209 normas en el estado de alarma. Los expertos respaldan el marco legal para la pandemia, pero alertan de la inseguridad jurídica de los cambios y la calidad técnica de algunos textos*".

⁹⁴ Se supone que esa parte expositiva cumple su función cuando describe el contenido indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Solamente si es imprescindible, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto y obviamente evitando exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias o análogos.

numeración romana y vuelven aparecer en el CAPÍTULO III. Otra extraña estructura es la recoge el capítulo III, pues dentro del mismo se incluyen secciones que tampoco cumplen el objetivo que se espera de ellas (separar partes claramente diferenciadas de la parte dispositiva de una norma), para luego desaparecer a lo largo del resto de texto. Por otro lado, a la hora de reseñar los requisitos, condiciones, etcétera, su numeración se hace unas veces con números cardinales y otras con ordinales; en otros casos la ordenación se hace repitiendo letras como i), ii); etcétera.

-Por su parte el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID.19, es una disposición sorprendente donde las haya. Y ello no solo por su contenido, sino por su formulación. Comienza con una –se supone– exposición de motivos estructurada como si fuera la parte dispositiva de una norma, comienza con secciones, luego pasa a un capítulo II que divide en dos secciones, luego ya se olvida de capítulos y secciones y sigue en párrafos separados con números romanos, si más indicaciones.

Tampoco su parte dispositiva es un ejemplo a seguir, a lo largo del texto sin saber a qué pueda obedecer o que quiere indicar con ello, se introducen separando artículos números romanos. En las enumeraciones, se utilizan indistintamente ítems en número árabes, letras, numerales, ordinarios.

Otro aspecto también a reseñar es la incorporación a tales Reales Decretos-leyes⁹⁵, de disposiciones extravagantes, como por ejemplo: la DF. Séptima dos, del RD-ley 11/2020, sobre régimen jurídico de la empresa Hulleras del Norte, S.A, S.M.E (HUNOSA) y sus filiales y de la Fábrica Nacional de moneda y timbre; o la modificación de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

B) En las distintas normas de desarrollo de los seis Reales Decretos-leyes analizados (6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12/2020)

Además de similares observaciones que, para los Reales Decretos antes indicados se han hecho, aquí nos limitaremos algunos aspectos llamativos de las mismas, por ejemplo:

a) La fórmula utilizada para indicar su entrada en vigor es de lo más variopinta. Con independencia de su rango, nos encontramos –cuando lo dicen– con disposiciones que indican que entrarán en vigor: "**Desde su firma**"; "**A partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado**"; "**Desde el momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado**" "**En el momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado**" "**El día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado**".

b) Las fechas de efectos de las disposiciones son curiosas, como: "*Desde su comunicación al ente público ADIF-Alta Velocidad*"

c) Otras veces se distingue entre fecha de efectos y vigencia de la norma: "*La presente Orden surtirá plenos efectos a partir de su publicación en el «Boletín Oficial del*

⁹⁵ También lo podemos ver en Reales Decretos, como el RD 465/2020, de 17 de marzo, que modificó el ap. 4 de su DA. 3.ª el RD 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma, para permitir reanudar los procedimientos de indulto.

*Estado», de acuerdo con lo estipulado en el artículo segundo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, y mantendrá su eficacia durante toda la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma así como, en su caso, sus sucesivas prórroga"; o también "Y mantendrá su eficacia durante toda la vigencia del estado de alarma"; o bien se dice: "Y mantendrá su vigencia hasta la finalización del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, lo que incluye sus posibles prórrogas"; o yendo más allá "Esta orden será de **aplicación** desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» hasta la finalización del período del estado de alarma o hasta que existan circunstancias que justifiquen una nueva Orden modificando los términos de la presente O. TMA/286/2020"; o dejando su eficacia en el aire "La presente Resolución surtirá **efectos desde la fecha de su aprobación**, sin perjuicio de su publicación en el Boletín Oficial del Estado"⁹⁶.*

d) Unas disposiciones contienen "pie de recurso" (es el caso de las del Ministerio de Sanidad), en otros casos nada se dice.

Etcétera.

Las medidas adoptadas en materia de Seguridad Social y en otras ramas de la protección social pública durante la crisis sanitaria

Aunque a lo largo del texto ya se han ido noticiando y comentado las distintas medidas que se han tomado en relación con la Seguridad y en otras ramas de la protección social pública parece oportuno realizar ahora una valoración de conjunto de ellas

A) Salud y Sanidad

Obviamente, estando ante una crisis sanitaria de esta envergadura, el estado de alarma se justificaba por ello, las medidas en este ámbito son las más importantes (con independencia de otras de tipo social y económico que también eran necesarias de tomar). La actividad del Ministerio de Sanidad ha sido incesante, ahí está. En todos los Reales Decretos leyes y Reales Decretos tiene presencia, a la que habría que añadir la propia de su departamento. Hacer una valoración crítica de su actuación no es difícil, si queremos hacerla además resaltando lo negativo, pero en estos momentos sería poco objetivo por múltiples razones. El Ministerio de Sanidad se ha encontrado con una crisis nunca conocida que además es mundial y por tanto también necesita una respuesta global. No deberíamos pronunciarnos ahora mismo, si las medidas adoptadas han sido o van a ser eficaces, estamos en el "ojo" de la crisis y no tenemos perspectiva, ni referencias válidas.

Ahora bien, esto no quita que se pueda reflexionar sobre lo que estamos viviendo de cara al futuro, singularmente sobre si tenemos o no una adecuada estructura y organización de la salud y si la sanidad actual responde a lo que el ciudadano espera en situaciones ordinarias o excepcionales como en la que nos encontramos. Y aquí la respuesta no puede ser positiva. Cuando el RD 463/2020 declaró el estado de alarma y en su art. 4 sobre autoridades competentes, dentro de sus respectivas áreas de responsabilidad, la del Ministerio de Sanidad

⁹⁶ Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el período de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19".

y además señaló "*Asimismo, en las áreas de responsabilidad que no recaigan en la competencia de alguno de los Ministros indicados en los párrafos a), b) o c), será autoridad competente delegada el Ministro de Sanidad*", la opinión generalizada era que estábamos ante una decisión correcta. Ahora bien ¿tiene el Ministerio de Sanidad "músculo" suficiente para ello? ¿Realmente se piensa que el Ministerio puede dar cumplida cuenta de las medidas recogidas en los arts. 12 y 13 del RD 463/2020. La respuesta –ya se avanzó algo antes– es que no. Analícese su estructura y competencias, recogidas en el RD 454/2020, de 10 de marzo, significativamente la de la Secretaría General de Sanidad y de los órganos de ella dependiente (singularmente de la D. Gral. de Salud Pública y de la D. Gral. de Cartera Común de Servicios) y las competencias que tienen que por muy floridas y numerosas (en algún caso su enumeración que se hace por letras, da la vuelta al abecedario y sigue), poco efectivo pueden hacer para dar cumplimiento a lo reseñado dichos arts. 12 y 13. Y la razón es conocida por todos, no tenemos un sistema único de salud, sino 17 sistemas más el operativo para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Señalaremos dos ejemplos

a) La imposibilidad de dar cumplimiento eficaz se puede apreciar cuando el Gobierno, pasa de una autoridad única en las compras (la del Ministerio de Sanidad) a precisar de la ayuda o apoyo de los Ministerios de Industria y del de Hacienda, que sí cuentan con las estructuras y experiencias adecuadas.

b) Realmente ¿sabe el Ministerio el número de fallecidos, afectados, curados? Por cierto, una curiosidad, al principio en las estadísticas oficiales se hablaba de curados ahora de recuperados ¿son lo mismo? Es dudoso que se conozcan los datos reales. A fecha 15 de abril según los datos oficiales, el número oficial de fallecidos era de 18.579. Sin embargo, al día siguiente nos "levantamos" con esta noticia "***Cataluña cambia la forma de contar casos y hace aflorar 3.242 fallecidos más con coronavirus. La Generalitat cruza datos de centros sanitarios y funerarias y eleva la cifra de muertos con COVID-19 a 7.097, el 25,5% en residencias***", información publicada en el diario El País el 16 de abril de 2020⁹⁷.

La enseñanza que quizás debamos de tener en cuenta, de cara a un futuro, es si para los ciudadanos fue beneficioso que uno de los pilares del estado de bienestar social, como es la sanidad, se fragmentara y se traspasara a las Comunidades Autónomas. Y también nos sirva para reflexionar, si otro de los pilares del estado de bienestar como son las pensiones, deben o no ser transferidos a dichos entes territoriales.

Como no se espera mucho éxito de la anterior reflexión, si cabría exigir al Gobierno, que cumpla dos de las promesas electorales recogidas en su programa⁹⁸:

"- Reforzar el Consejo Interterritorial, para dar a este órgano un elemento eficaz de gobierno del Sistema y dotarle de mayor capacidad ejecutiva.

⁹⁷ A la noticia se puede acceder en <https://elpais.com/sociedad/2020-04-15/cataluna-cambia-la-forma-de-contar-casos-y-hace-aflorar-3242-fallecidos-mas-con-coronavirus.html>.

⁹⁸ Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español para las Elecciones Generales 2019. Apartado "Una sanidad a la vanguardia que proteja a la ciudadanía y cuide a sus profesionales", medida "Fortalecer la Gobernanza del SNS", págs. 77 y ss.

-Consolidar un modelo avanzado de plataforma tecnológica para las compras centralizadas de productos, y tecnologías sanitarias y para avanzar en la incorporación de los servicios."

B) Seguridad Social

Un análisis de las medidas tomadas en los Reales Decretos analizados nos puede llevar a una inicial conclusión, hay unas medidas que se adoptan, pero que poco o nada tienen que ver con el COVID-19 y otras que si cabría considerar que buscan paliar los efectos de la crisis sanitaria.

Entre las primeras el ejemplo más claro lo encontramos en las recogidas en el RD-ley 15/2020, a saber:

a) Las relativas al régimen de clases pasivas del Estado, abordadas en las Disposiciones Adicionales 5.^a, 6.^a, 7.^a, 8.^a y DT. Segunda.

b) Las atinentes a la obligación de opción por una mutua para la cobertura de la prestación de cese en la actividad de los trabajadores autónomos y de efectos de la incapacidad temporal consecuencia de la opción, recogidas en las Disposiciones Adicionales décima y undécima, DF. Octava. Uno.

c) Las modificaciones en el ámbito de aplicación del Sistema Especial Agrario de los trabajadores por cuenta propia y comprobación de los requisitos de su incorporación, en DF. Sexta y DT. 5.^a.

La vinculación de dichas medidas al COVID-19 o considerarlas urgentes, es muy forzada y no están justificadas.

En cuanto al régimen de clases pasivas y la asunción de competencias por parte del INSS, se nos dice que *"A la luz de la atribución de competencias prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la organización del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones hace necesarias algunas modificaciones normativas para hacer efectiva la integración del Régimen de Clases Pasivas en el citado Ministerio. En esta línea, el calendario para llevar a cabo las modificaciones legales necesarias para la integración efectiva del Régimen de Clases Pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones se ha visto radicalmente alterado por la crisis sanitaria provocada por el COVID-19"*. Es curioso que hable de un calendario que nadie conoce (lo que se conoce oficiosamente es que hasta el 2021 no se iba a concretar nada), que todavía no se haya aprobado la estructura orgánica del Ministerio (han pasado más de dos meses) y que ahora sea urgente la integración y se vincule al COVID.

En relación con las disposiciones relativas a la opción que tienen que realizar los autónomos en favor de una mutua se nos presentan como *"urgente, necesarias y proporcionadas, teniendo en cuenta la elevada carga y las dificultades de gestión a las que se enfrentan las entidades gestoras en el momento actual"*, es cuestionable, la opción tenían

que haberla hecho en 2019, hasta junio tenían de plazo, si desde entonces no se ha preocupado por ello la Seguridad Social que ahora sea urgente también es discutible⁹⁹.

Y lo mismo cabría decirse con las normas del ámbito de aplicación de SETA, esa eliminación de las restricciones relativas a los pequeños agricultores era algo que el sector ha venido reclamando siempre, pero urgencia y vinculación a la crisis sanitaria no se adivinan.

Las medidas que más directamente tienen que ver con la crisis sanitaria, se centran en los aspectos relativos a la cotización, recaudación y determinadas prestaciones (incapacidad temporal y desempleo).

En el ámbito de la cotización la medida más importante hace referencia a determinados beneficios en la cotización, como:

-Bonificaciones para determinados colectivos: trabajadores fijos discontinuos del sector del turismo y comercio y hostelería (art. decimotercero del RD-ley 7/2020).

-Exoneración de cuotas, para los expedientes de suspensión y reducción de jornada autorizados por fuerza mayor temporal vinculada al COVID-19 (art. 24 del RD-ley 8/2020).

-Moratorias en el pago de cuotas y aplazamientos para empresas y trabajadores por cuenta propia (arts. 34 y 35 del RD-ley 11/2020).

-Facilidades en su tramitación habilitando a los autorizados RED para que puedan tramitar los aplazamientos de los pagos de deudas, moratorias en el pago de las cotizaciones y devoluciones de ingresos indebidos de cuotas (DA. 16.ª RD-ley 11/2020).

Estas medidas que aparentemente son correctas que han ido modificándose en sucesivos Reales Decretos¹⁰⁰, no han tenido la aceptación que se podía esperar y quizás no le falte a los afectados razón para ello. La razón viene fundamentalmente del colapso administrativo provocado por la tramitación de los ERTES y por no haber implementado todavía las medidas necesarias para que se puedan hacer efectivas tales beneficios.

El ejemplo más claro lo tenemos si se visita la página web del SEPE que nada más entrar en ella nos aparece la siguiente información "*... Está previsto que el nuevo servicio on-line esté disponible en los primeros días de mayo o a finales del mes de abril. No habrá posibilidad de solicitar moratorias a través de remesas.... En el supuesto de que el nuevo servicio on-line no esté disponible en los primeros días del próximo mes de mayo, se informará del medio para presentar la solicitud*". Cerrando la posibilidad a otras vías "*...Las solicitudes de moratoria en el pago de cuotas a las que se refiere el artículo 34 del Real Decreto-Ley 11/2020 no se podrán presentar a través de medios distintos al Sistema RED. Las posibles solicitudes que se presenten a través del Registro Electrónico o de los distintos buzones de la Administraciones no surtirán efectos en cuanto al otorgamiento de la moratoria*". Y en relación con los aplazamientos "*Se informará de la forma y el canal de presentación de las solicitudes, por lo que se ruega que no se presenten hasta nuevo aviso*".

⁹⁹ Véase su exposición de motivos. La cifra de trabajadores autónomos que se encontrarían en esta situación es de 90.000.

¹⁰⁰ La última por la DF. Décima cuatro del RD-ley 15/2020, que modifica el art. 35 del RD-ley 11/2020.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el otorgamiento de una moratoria, no exige de presentar las liquidaciones de cuotas a través de los procedimientos y plazos establecidos, así como efectuar los ingresos de los trabajadores por cuenta ajena o asimilados.

Además, se advierte –esto no lo dice exactamente el art. 35 del RD-ley 11/2020– que este aplazamiento, no puede aplicarse a deudas por un período de liquidación anterior a marzo de 2020.

Tampoco se ha dado una respuesta satisfactoria para los trabajadores autónomos en relación con las cuotas de mes de marzo y abril de 2020. El mes de marzo deben ingresarse íntegro y si se reconoce la prestación extraordinaria habrá devolución de cuotas si se hubiere cargado la misma o para el caso de que no se reconozca, se podrá ingresar fuera de plazo, sin aplicación de recargo (si bien no se concreta hasta que momento). El mes de abril se deja a solicitud de aplazamiento y el resto mayo, junio y julio queda a solicitud de moratoria. Lo que ha llevado con antes se indicó a continuas reformas, recuérdense

Como se puede apreciar una compleja y poco satisfactoria solución para quien tiene que cesar en la actividad y dejar de percibir ingresos.

En el ámbito de las prestaciones económicas de la Seguridad Social las medidas las medidas ha afectado a:

-La prestación de incapacidad temporal. Considerando los períodos de aislamiento, contagio o incluso confinamiento como asimilados a accidente de trabajo. Con independencia de lo que ya se dijo al principio y los titubeos de la administración (con varios criterios interpretativos sobre el particular) lo cierto es que dejaba en el aire cuestiones como su posible concurrencia con situaciones de riesgo durante el embarazo y lactancia natural o de cuidado de hijo enfermo de cáncer, singularmente cuando la actividad laboral se paraliza. Se podría llegar a pensar que se extinguiría las situaciones de riesgos (o cuidados) y el trabajador debería de ser incluido en un ERTE o si es autónomo a la prestación extraordinaria de cese en la actividad. O tampoco queda claro que hacer ante situaciones en las que no esté recomendada la presencia de una mujer embarazada en un trabajo, pero que el trabajo o los medios no son los que provocan la situación de riesgo ¿cómo habrá que actuar?

-Otras prestaciones y situaciones que se han visto afectadas han sido las relativas a los disfrutes de los descansos obligatorios y voluntarios que se ven impedidos iniciarlos o proseguir en su disfrute con motivo de la crisis sanitaria, fundamentalmente de personal sanitario que son requeridos para incorporarse al servicio (o ellos lo deciden voluntariamente), la falta de previsión normativa expresa ha sido suplida con interpretaciones o criterios administrativos¹⁰¹

En el ámbito de las prestaciones por la pérdida temporal de empleo o imposibilidad de proseguir la actividad se han introducido, varias medidas que también han sido sucesivamente reformadas, básicamente ampliando el ámbito subjetivo de la protección (a las personas que se les haya extinguido un contrato de al menos dos meses de duración tras la

¹⁰¹ Véase el criterio de gestión 9/2000, de 19 de marzo de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS.

entrada en vigor del estado de alarma, empleado de hogar, trabajadores fijos discontinuos), o facilitando su acceso (con la admisión de situaciones legales de desempleo atípicas como la resolución del contrato en período de prueba, tras haber abandonado voluntariamente un empleo anterior, o fracaso en la consecución de un empleo prometido y haber abandonado por ello un empleo anterior), o su mantenimiento mediante amplias fórmulas de compatibilidad con el trabajo u otras prestaciones de la seguridad Social (cuidado de menor y prestación por desempleo o de cese en la actividad, con determinadas actividades agrícolas, etc.).

En la remanente a la prestación, sin olvidar su relevancia, el intento de paliar la situación de los afectados, lo cierto es que, desde la declaración del estado de alarma hasta la fecha casi ha transcurrido un mes, y el ciudadano se encuentra con la siguiente noticia al abrir la página web del Servicio Público de Empleo Estatal:

"AVISO IMPORTANTE

Las personas afectadas por ERTEs no tienen que presentar solicitud de prestación por desempleo. Su empresa se encargará de hacerlo cuando esté aprobado el ERTE. Si usted está afectado por un ERTE, NO presente solicitud, ni solicite cita previa. La utilización indebida de estos canales dificulta la atención y la prestación del servicio.

Si usted está en situación de desempleo NO MOTIVADA POR UN ERTE, se recuerda que durante el estado de alarma los plazos de presentación de solicitudes están suspendidos.

SUBSIDIO PARA PERSONAS EMPLEADAS DE HOGAR Y SUBSIDIO EXCEPCIONAL POR FIN DE CONTRATO TEMPORAL: El SEPE establecerá el procedimiento para su tramitación en el plazo de un mes. Próximamente se informará sobre cómo y cuándo solicitarlo¹⁰².

Las medidas "extravagantes"

Discutibles también resultan medidas que se considera de interés general y quedan fuera de la suspensión general de los procedimientos administrativos recogidas en la DA. 3.ª del RD 463/2020, que tres días después sería modificada por el RD 465/2020, de 17 de marzo y aquí cabrían señalar las Resoluciones de 20 de marzo de 2020, de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia y la Resolución 400/38088/2020, de 23 de marzo, de la Subsecretaría del Ministerio de Defensa, por la que se acuerda la reanudación del procedimiento para solicitar y conceder la Gracia del Indulto. O también la Resolución de 27 de marzo de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la que se acuerda la reanudación de los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española regulados en el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia y en la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España. Dificil explicación tiene el que estos procesos no se vean afectados por la suspensión general decretada por el RD 463/2020.

Reflexiones finales:

¹⁰² El aviso se puede consultar en la siguiente dirección www.sepe.es. Consultada en 24 abril de 2020

Estrategia de Política Social ante un "hecho social total"

El impacto de la Pandemia COVID-19 ha supuesto una crisis de magnitudes extraordinarias: una crisis sanitaria con pérdidas masivas de vidas humanas; una crisis social y una crisis económica. Nos momentos en un ámbito donde en situaciones propias de una "sociedad del riesgo" actualizada, el Estado ha tenido que responder con un conjunto de medidas de distinta naturaleza, en muchos casos sin que se haya podido –o en algún caso no se ha sabido– responder con una planificación del cuadro de medidas interrelacionadas. La situación es la propia del desbordamiento político, jurídico e institucional.

Se puede decir, así que la Pandemia actual no es sólo una crisis sanitaria. Es lo que en las ciencias sociales se califica técnicamente de «*hecho social total*», en el sentido específico de que impacta y convulsa el conjunto de las relaciones y estructuras sociales, y conmueve a la totalidad de los actores (políticos, sociales y económicos), de las instituciones y de los valores de la sociedad (I. Ramonet). Las organizaciones internacionales y multilaterales de todo tipo (como ONU, Cruz Roja Internacional, G7, G20, FMI, OTAN, Banco Mundial, OMC, etc.) no han estado a la altura de la tragedia, por su silencio o por su incongruencia. Tan sólo mínimamente han tenido una respuesta debilitada la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la "recomendación" (*Softlaw*) de medidas activas y redistributivas en la lucha global contra la Pandemia del COVID-19.

En el plano de la protección social pública las medidas adoptadas en España han sido relevantes para hacer frente a las situaciones de necesidad generadas por la pandemia, aunque en algunos casos adolecen de cierta improvisación. De cualquier modo, estamos ante una situación excepcional y no es fácil evitar desaciertos y contradicciones.

Al cuadro de medidas señaladas, se añadirán, con seguridad otras nuevas, especialmente la renta mínima garantizada o ingreso mínimo para las familias más vulnerables. Una renta mínima vital que, según el Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (José Luis Escrivá), se añadirá a las rentas mínimas autonómicas, sin sustituirlas y que reforzará nuestro sistema de protección social y con él se protegerá a las personas y la recuperación socio-económica. Pero es una nueva prestación llamada a tener una dimensión estructural y no simplemente coyuntural, porque al tiempo acabará subsistiendo – perfeccionada– una vez superada la crisis de la COVID-19. Se dará aquí cuenta de ella, cuando se definitivamente aprobada. La nueva Renta Mínima Estatal debería ser una prestación permanente de carácter no contributivo dentro del Sistema de Seguridad Social creada al amparo del bloque o grupo normativo constitucional regulador del Sistema de Seguridad Social (señaladamente, los artículos 41 y 149.1.17^a y concordantes de nuestra Norma Fundamental). Con ella se reforzarían los instrumentos de solidaridad social actualmente insuficientes y desvertebrados para garantizar el derecho a la existencia digna¹⁰³.

Es difícil que en el futuro inmediato nadie se atreva a discutir la imperiosa necesidad de reforzar –en su doble dimensión preventiva y reparadora– al Sistema Público de Salud en todo el Estado Social Autonómico español. Hay que tener en cuenta que la COVID-19 está

¹⁰³ En este sentido, expresamente, MONEREO PÉREZ, J.L.: *La renta mínima garantizada. De la Renta mínima a la Renta Básica*, Albacete, Ed. Bomarzo, 2018, espec., págs. 7 y sigs., y 57-120.

siendo una Pandemia global y es posible –desgraciadamente– que se sucedan otras situaciones análogas que den lugar a una enfermedad de dimensiones mundiales como ésta.

Al final, como está planteando insistentemente la Organización Internacional del Trabajo (aparte del Gobierno de Coalición y los agentes sociales de nuestro País), de lo que se trata es de refundar el Estado Social de Derecho a través de un nuevo *contrato o pacto social*, entre todos los actos políticos y agentes sociales comprometidos con la democracia constitucional. El nuevo contrato social ha de tener una dimensión no exclusivamente nacional, sino también de la Unión Europea (*Contrato Social de la Unión Europea*); la Unión Europea como tal ha venido dando una respuesta tardía, insuficiente y deficiente a la tragedia humana, social y económica que planteada por la pandemia del COVID-19. Por ello, es necesario profundizar en la construcción de una verdadera Europa Social de los derechos y de las libertades fundamentales (en el sentido integral ya previsto –pero insuficientemente desarrollado en el Derecho de la Unión– en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea); en cuyo contexto el Derecho Social sea, efectivamente, una "legislación de compromiso social" (George Scelle, defensor de un orden internacional basado en la paz y en la solidaridad social) entre la racionalidad social y la racionalidad económica. Se ha señalado, con razón, que "una simple declaración de derechos no basta, se necesitan instituciones que permitan que los derechos se hagan realidad"¹⁰⁴. Ese debería ser el alcance de la "nueva normalidad" en el marco de una realidad social y geopolítica que ya ha sido –trágicamente– profundamente cambiada.

Con todo, siendo más comprensivos, terminar con ULRICH BECK cuando arguye que: "*A la base de esto se encuentra la idea de que somos testigos (sujeto y objeto) de una fractura dentro de la modernidad, la cual se desprende de los contornos de la sociedad industrial clásica y acuña una nueva figura, a la que aquí llamamos «sociedad (industrial) del riesgo»*"¹⁰⁵.

¹⁰⁴ POLANYI, K.: *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, trad. J. Varela y F. Álvarez-Uría, Madrid, Ed. La Piqueta, 1997, pág. 399.

¹⁰⁵ BECK, U.: *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona-Buenos Aires, Ed. Paidós, 1998, pág. 16.