

FACULTAD DE CIENCIAS DEL TRABAJO

SEDE DE CÁDIZ

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS



“LA NORMATIVA ESTATAL DE ESPAÑA SOBRE PROTECCIÓN DE LOS
TRABAJADORES EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19”

TRABAJO FIN DE GRADO

CURSO 2022/2023

Alumna: María del Carmen Lunar Carretero

Tutor: José Joaquín Fernández Alles

Cádiz, 1 de marzo de 2023

ÍNDICE

	ÍNDICE	2
	RESUMEN/ABSTRACT.	3
1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	ANTECEDENTES, RÉGIMEN JURÍDICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL ESTADO DE ALARMA	6
	2.1 ANTECEDENTES	6
	2.2 RÉGIMEN JURÍDICO	6
	2.3 PRORROGAS Y COMPETENCIAS ESTATALES.	8
	2.4 POSIBLE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES: CONTROLES JURISDICCIONALES Y PARLAMENTARIOS	10
	2.5 LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO DE ALARMA	12
3.	ESTADO DE ALARMA Y RELACIONES LABORALES	15
	3.1 EL MODELO DE FLEXISEGURIDAD LABORAL EUROPEO APLICADO A LA COVID-19	15
	3.2 EL NUEVO MARCO NORMATIVO LABORAL	16
	3.3 EL TELETRABAJO	17
	3.4 EL EXPEDIENTE DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO	19
	3.5 LA SUSPENSIÓN DE DESPIDOS	20
	3.6 ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS ESENCIALES	21
4.	LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS	22
	4.1 EL IMPACTO DE LA COVID-19 A LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS	22
	4.2 LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN	23
5.	CONCLUSIONES	26
6.	BIBLIOGRAFÍA	28

RESUMEN

El Gobierno español decidió en el mes de marzo de 2020, en un contexto de emergencia causado por la Covid-19, establecer el segundo estado de alarma en España desde que se estableció la democracia del 1978. Esta decisión normativa prorrogada con autorización del Congreso de los Diputados supuso el establecimiento de medidas restrictivas las cuales han puesto a prueba la normatividad y garantías de nuestro orden constitucional. Este Trabajo de Fin de Grado describe y analiza las medidas establecidas por el Gobierno de la Nación para evitar un colapso del sistema sanitario, de la economía y de nuestro mercado de trabajo durante una pandemia mundial, y, a tal fin, una de las cuestiones principales se dirige al análisis de la constitucionalidad del estado de alarma, con particular referencia al Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma. Para la realización de este trabajo se ha utilizado la metodología jurídica, añadiendo contenidos analíticos con el uso de las técnicas de interpretación histórica, sistemática y comparada. Y, como conclusiones principales, se trata de analizar la constitucionalidad del estado de alarma y la efectividad de las medidas aprobadas por el Gobierno.

PALABRAS CLAVES: Covid-19, estado de alarma, derechos fundamentales, trabajadores, empresas, autónomos.

ABSTRACT

The Spanish government decided in 2020, in a context of emergency caused by Covid-19, to establish the second state of alarm in Spain since the democracy of 1978 was established. This has involved the establishment of restrictive measures which have tested the strength of our constitutional order. This Final Degree Work describes and analyses the measures put in place by the Government of Nation to prevent a collapse of our market during a global pandemic, and to this end, one of the main questions is directed to the analysis of the constitutionality of the state of alarm, with reference to Royal Decree 463/2020 of 14 March, declaring the state of alarm. To carry out this work, legal methodology has been used, adding analytical content with the use of historical, systematic and comparative interpretation techniques. The main conclusions will be to analyze the constitutionality of the state of alarm and the effectiveness of the measures approved by the Government.

KEYWORDS: Covid-19, State of alarm, fundamental rights, workers, companies, autonomous workers.

1. INTRODUCCIÓN

Este Trabajo de Fin de Grado (en adelante TFG) tiene por objeto analizar la normativa estatal de España sobre el estado de alarma y la protección de los trabajadores en el contexto de emergencia sanitaria de la Covid-19. El interés que ha suscitado esta materia se debe a que se trató de una situación muy novedosa, nunca vivida en el siglo XXI de manera globalizada, que ha afectado y sigue afectando la vida de las personas y en la cual los gobiernos (central, europeo y autonómico) han afrontado un gran reto, salvaguardar el bien común, la salud de las personas y la economía con respecto al marco normativo e institucional.

La pandemia de la Covid-19 ha demandado la aprobación rápida de leyes, reales decretos-leyes, reales decretos y órdenes ministeriales para controlar su avance y mitigar los daños económicos que ha causado debido al confinamiento domiciliario y la derivada suspensión de las actividades económicas de España, lo cual ha sido objeto de enjuiciamiento por relevantes sentencias del Tribunal Constitucional. Examinado todo este estado de la cuestión, que se unió a una regulación laboral reformada anteriormente en el contexto de la crisis económica de 2007 y de la política europea de flexiguridad, se ha considerado justificado afrontar la descripción, estudio y análisis de este tema como objetivo general del TFG, siendo sus objetivos específicos los siguientes: a) Tratar de identificar los problemas constitucionales más relevantes provocados por el Covid-19, y en particular responder a las siguientes preguntas, ¿hasta qué punto prevalecen los derechos fundamentales y no fundamentales afectados? Y, ¿es la declaración del estado de alarma el mecanismo más adecuado a tal fin?; b) Conforme a lo expresado en el artículo 55 de la Constitución española los derechos fundamentales únicamente podrán ser suspendidos con un estado de excepción o de sitio, ¿qué sucede entonces si se declara un estado de alarma y se suspenden derechos, tal como ha interpretado el Tribunal Constitucional? ¿Qué consecuencias tiene la posible inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de movilidad que se establecieron en el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma?; y c) El último objetivo específico se dirige a resolver cuestiones sobre la eficacia de las normas, es decir, si mediante los mecanismos legislativos vigentes o mediante la nueva normativa laboral se ha logrado proteger de manera eficaz a los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores autónomos, dos de los grupos más vulnerables de la pandemia de la Covid-19 y en general de toda la población. En otras

palabras, ¿estas medidas han sido suficientes para aminorar la propagación del virus y a la vez justas y proporcionales para todos los individuos?

Tras plantear el objeto del presente trabajo, como se comentó anteriormente, el objetivo principal que se pretende alcanzar será la realización de un enfoque jurídico-constitucional de los problemas citados, destacando la legislación desarrollada al respecto y, principalmente como fuente positiva, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, fuentes jurisprudenciales, como la STC 148/2021, de 14 de julio y por último fuentes doctrinales. También el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se vuelve a declarar el estado de alarma para contener la propagación de las infecciones causadas por la covid-19.

En cuanto a la estructura del TFG, primero se explicarán los antecedentes, el régimen jurídico y la finalidad del estado de alarma, donde se analizarán las prórrogas, las competencias estatales y la posible vulneración de derechos fundamentales causado por este mecanismo jurídico. El siguiente segundo apartado tratará sobre el estado de alarma y las relaciones laborales, en las cuales se han introducido numerosos cambios para evitar el aumento masivo de despidos y que a la vez se ha creado una red de ayudas para aquellos trabajadores que no tenían la posibilidad de trabajar o que por el contrario han descubierto una nueva forma estableciendo el centro de trabajo en sus casas, el nuevo marco normativo del país, el nuevo modelo de flexiguridad laboral europeo ya incluido en la Unión Europea, seguido por el teletrabajo, los expedientes de regulación de empleo temporal, la suspensión de los despidos y el establecimiento de los servicios esenciales. Por último, se ha considerado necesario analizar la situación de los trabajadores autónomos por su condición tan especial y vulnerable durante el decreto del estado de alarma y de esta forma saber si las medidas llevadas a cabo han tenido los resultados esperados. El TFG finaliza con las conclusiones y la bibliografía.

La metodología empleada ha sido de carácter jurídico, utilizando fuentes de configuración positiva (Constitución, LO 4/1981, de 1 de junio, reales decretos-leyes, reales decretos...), jurisprudencial (sentencias del Tribunal Constitucional) y doctrinal (manuales, artículos científicos), con utilización de criterios de interpretación literal, sistemático, teleológico y sociológico. Con carácter complementario, también se ha acudido a páginas de internet organismos internacionales como la OMS, con el objetivo de alcanzar unas

conclusiones lo más objetivas posibles basadas siempre en un razonamiento jurídico-lógico.

2. ANTECEDENTES, RÉGIMEN JURÍDICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN SOBRE EL ESTADO DE ALARMA

2.1 Antecedentes

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el día 11 de marzo de 2020 el estado de pandemia mundial a causa de la COVID-19, comenzando así una de las situaciones más dramáticas vividas en el planeta y en particular, en España. La rápida evolución de la enfermedad exigía la adopción de medidas drásticas y eficaces para hacerle frente y evitar a la vez una crisis sin precedentes que afectaría a todos los sectores de nuestro país. Tal y como afirmó Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS, declaró que “El coronavirus no es solo una crisis de salud pública, es una crisis que afectará a todos los sectores” (OMS, 2020)

El instrumento jurídico que, por segunda vez bajo la vigencia de la Constitución de 1978, se adoptó en España, en este caso para controlar la expansión del virus, fue la declaración del estado de alarma. El día 14 de marzo de 2020 entró en vigor el Real decreto 463/2020, de la misma fecha, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 con una duración de 15 días y prorrogado seis veces más. Las finalidades que tenía el Gobierno con esta medida era fortalecer el sistema de salud público, proteger a los ciudadanos y contener la enfermedad.

2.2 Definición y régimen jurídico

A lo largo de la historia de un país, se pueden dar acontecimientos que perturben la vida en sociedad pacífica al igual que la normalidad jurídica-constitucional, es por eso que, como desarrolla Ana Catoira¹, la Constitución, debido a su naturaleza de norma suprema de nuestro ordenamiento debe quedar perfectamente protegida mediante mecanismos jurídicos-constitucionales, incluyendo los mecanismos necesarios para reestablecer

¹CATOIRA ABA, Ana, “El estado de alarma en España”, *Teoría y realidad constitucional*. Nº 28, 2011, págs. 315-320.

el orden público en situaciones de anormalidad democrática, como son los estados excepcionales del artículo 116 CE.

Y así, conforme a este planteamiento, Cruz Villalón² afirma que se crea el “Derecho de excepción” o régimen jurídico de excepción, como conjunto de normas que regulan los estados excepcionales (alarma, excepción y sitio) con la intencionalidad de salvaguardar los derechos de los individuos y a la vez proteger el Estado. Aunque se piense que lo que consigue con esta técnica es únicamente la limitación de los derechos fundamentales, lo que verdaderamente se pretende es defender el Estado de Derecho ante situaciones de catástrofes, calamidades, desgracias públicas, crisis sanitarias como la actual, paralización de servicios públicos esenciales, tal y como tuvo lugar en el año 2010 con el real decreto de estado de alarma a causa de la huelga de los controladores aéreos o situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. También se admiten casos no previstos literalmente por la Constitución, pero siempre que el Tribunal Constitucional lo incluya en el supuesto de hecho previsto en el artículo 116 CE. Así pues, nuestro ordenamiento constitucional adoptó “un modelo de derecho de excepción que podemos considerar clásico en el Estado de Derecho”, el cual se basa en la previsión de medidas concretas con respecto a la vigencia de la Constitución.³

Como afirma Álvarez Conde⁴, si las situaciones normales están recogidas en el ordenamiento, por consiguiente, las situaciones opuestas, las excepcionales, deberán estar sometidas a la normatividad que le corresponda. Por este motivo, en España, el régimen jurídico sobre la declaración de los tres estados excepcionales, de alarma, excepción y sitio se recogen en el citado artículo 116 de la C.E y su desarrollo normativo en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio (en adelante, LOEAES)

² CRUZ VILLALÓN, Pedro, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, 1984 pág. 31.

³ CRUZ VILLALÓN, Pedro, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, 1984, pág. 47

⁴ ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de derecho constitucional*. “El Estado Constitucional. Sistema de fuentes. Los derechos y libertades.” VOL. I, Tecnos, cit., pág. 496.

Por una parte, el artículo 116.2 CE dispone:

“El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración”

En virtud de este precepto, el Gobierno de la Nación declaró el estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 por un plazo de 15 días y dando cuenta al Congreso de los Diputados de la información requerida. Pero esta no sería la última vez que se establecería un estado de alarma en nuestro país, ya que mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, se volvió a declarar el estado de alarma para contener la propagación de las infecciones causadas por la Covid-19.

Por otra parte, el artículo 1 de la LOAES establece cuándo se deberán adoptar estos mecanismos constitucionales, su duración, que será la estrictamente indispensable, las competencias para su aprobación, prórroga y su finalización, así como la no interrupción del funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado. Además, las medidas que establezca el Gobierno serán las imprescindibles para controlar la situación y reestablecer la normalidad, aplicándose de manera proporcionada y una vez finalizado la vigencia de dicho estado de alarma, excepción o sitio, se extinguirá la competencia en materia sancionadora de las autoridades competentes.

2.3 Prórrogas y competencias estatales

Tras la publicación del R.D 463/2020, de 14 de marzo⁵, se llegó a la conclusión de que únicamente el plazo de 15 días de estado de alarma sería insuficiente dada la gran dimensión del problema. Por lo tanto, a partir del 29 de marzo de 2020, fecha en la que transcurrirían los primeros quince días, se prorrogó sucesivamente el estado de alarma y así hasta en seis ocasiones más, hasta llegar al 21 de junio. Autorizada la prórroga por el congreso de los Diputados cada vez de manera más ajustada en apoyos parlamentarios,

⁵Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Boletín Oficial del Estado. Núm. 67, 14/03/2020

los siguientes reales decretos de prórrogas irían reduciendo restricciones y concediendo más autonomía a las Comunidades Autónomas (bajo del modelo de la denominada “co-gobernanza” que reduciéndose conforme fuera pasando el tiempo y los contagios fueran aminorando).⁶

La primera prórroga fue la aprobada por el R.D 476/2020 de 27 de marzo, hasta el 12 de abril, que como se ha comentado anteriormente, obligaba al Gobierno a informar sobre las medidas adoptadas durante ese periodo de tiempo al Parlamento. Después de esta se unieron las siguientes; el R.D 487/2020, de 10 de abril; el R.D 492/2020, de 24 de abril; el R.D 514/2020, de 8 de mayo, aquí se incorporó el nuevo plan de desescalada en su artículo 3, mediante el cual, de acuerdo con las comunidades Autónomas en el Consejo Internacional del Sistema Nacional de Salud aprobaban la progresión de las medidas adoptadas hacia el fin del confinamiento y libertad de movimientos; el R.D 537/2020, de 22 de mayo, se acordó la flexibilidad de las medidas de contención y la reanudación de las clases presenciales universitarias; y el R.D 555/2020, de 5 de junio, la última prórroga aprobada, que finalizaría el 21 de junio y en el cual se reasignaría a los presidentes de las Comunidades Autónomas la competencia para hacer efectivo el plan de desescalada acordado por Gobierno y Comunidades.

En lo que se refiere a las competencias estatales, el artículo 4.1 del R.D 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la saturación de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 establece que “a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente será el Gobierno”, y en su artículo 3 designa a los ministros y ministras de Defensa, Interior, Transportes, movilidad y agenda y al ministro de Sanidad como principales autoridades competentes bajo la supervisión del Presidente del Gobierno.

Esto significa que no se está suspendiendo el derecho que tienen las Comunidades Autónomas de su propia autonomía, como bien se describe en el artículo 2 de la C.E, sino que simplemente el Gobierno de la Nación se limitaría a una labor de coordinación y cooperación.

⁶ VIDAL PRADO, Carlos, “Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga”, 92, 2011, págs. 242-243.

Se trata de una cuestión regulada en el artículo 6 del Real Decreto 463/2020, del 14 de marzo, anteriormente referido en el presente TFG, que dice así:

“Cada Administración conservará las competencias que le otorga la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente a los efectos del estado de alarma y sin perjuicio de lo establecido en los artículos 4 y 5”.

Una de las competencias ordinarias que tiene el Gobierno de la Nación, regulada en el artículo 116 de la C.E y la cual no se encuentra regulada como tal en el artículo 149.1 de la CE, pero no por ello es menos legítima, es la dirección gubernamental (art. 97 CE) en una situación de estado de alarma. Dicha competencia se ha ejercitado de manera armoniosa entre la distribución de poder que establece la Constitución y los Estatutos de Autonomía correspondientes de cada Comunidad Autónoma. Por lo tanto, la competencia de la dirección gubernamental bajo la situación de estado de alarma no ha derogado el bloque de la constitucionalidad⁷, sino que simplemente ha podido suspender la eficacia de dichas leyes cuando se contradiga con la orden que dicte el ministerio correspondiente. Así pues, todo lo que no esté bajo regulación ministerial ha seguido siendo objeto de competencia de las Comunidades Autónomas.

2.4 Posible vulneración de derechos fundamentales: controles jurisdiccionales y parlamentarios.

Visto lo anterior, queda claro que el establecimiento de un estado de alarma, excepción o sitio es meramente temporal hasta la finalización del supuesto de hecho habilitante que lo justifica, el cual está configurado como un peligro para la ciudadanía o el orden constitucional. En el caso de estudio del presente TFG, se trató de una pandemia, lo que exige un análisis y comprensión del mecanismo y la razonabilidad de las medidas aprobadas.

⁷ Jiménez, R (16 de marzo del 2020). Declaración de estado de alarma y Estado autonómico. El confidencial. [Blog] https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2020-03-16/declaracion-estado-alarma-estado-autonomico_2499891/ Consultado: 8 de febrero de 2023.

En primer lugar, vamos a diferenciar entre la suspensión de derechos colectivos y la suspensión de derechos individuales, como indica Fernández-Fontrecha⁸. La C.E en su artículo 55.1 dispone lo siguiente:

“Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.”

Este precepto se refiere a que tales derechos como derechos colectivos, o generales, de los ciudadanos, y que únicamente podrán ser suspendidos mediante estados de excepción o sitio, excluyendo el estado de alarma. Estos son el derecho a la libertad y seguridad, derecho al honor, a la intimidad, a la libertad de circulación y desplazamiento, expresión e información, de reunión, de huelga, etc. Los derechos individuales están previstos en el artículo 55.2 con garantías especiales tales como la determinación y control por ley orgánica, la intervención judicial o el carácter individual. Ahora bien, claro está que no podrán suspenderse mediante un estado de alarma, así que la cuestión que se debe analizar es si se pueden limitar mediante este mecanismo constitucional.

Para poder responder a la pregunta se debe analizar primero los límites explícitos e implícitos de los derechos fundamentales comprendidos en los artículos catorce al veintinueve de la C.E. Dichos derechos no son ilimitados, y existen situaciones en las cuales la propia Constitución los limita, así el caso de los límites explícitos, como ejemplo tenemos el orden público como límite al derecho de la libertad religiosa o la función social como el límite al derecho de la propiedad privada¹⁰. Los límites implícitos, por el contrario, se deducen del propio texto y se imponen por necesidad o por lógica de las circunstancias. Como afirma el Tribunal Constitucional en la STC 11/1981, de 8 de abril en el cual indica que⁹ la Constitución establece por sí misma los límites de los derechos fundamentales en algunas ocasiones, por lo tanto, no se puede aceptar la tesis de que los derechos consagrados en la norma suprema queden acotados en virtud de sus propios límites.

⁸ Fernández-Fontecha Torres, M. (31 marzo, 2020). “Supremacía de la Constitución. La excepción y el Derecho.” [Artículo en Web]. Recuperado de <https://elderecho.com/la-excepcion-derecho>. Consultado: 27 de febrero de 2023.

⁹ STC 11/1981, de 8 de abril, F.J. 7.

Por su parte, la STC 110/2006, de 3 de abril, que falló a favor del recurrente en un caso de vulneración del derecho fundamental de reunión, afirma¹⁰:

«al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas, ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable, pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos.»

Continuando con lo expresado en la sentencia anterior, Enríquez Malavé (2020)³ saca la conclusión de que dicha limitación de los derechos fundamentales debe ser siempre proporcional y deben respetar su contenido esencial, tal y como está tipificado en el artículo 53.1 de la CE en el cual establece que los derechos y libertades vincularán a todos los poderes públicos y siempre se deberá de respetar dicho contenido.

2.5 La inconstitucionalidad del estado de alarma

En virtud de la posible suspensión de derechos fundamentales por la declaración y suspensión del estado de alarma, y la consiguiente inconstitucionalidad de ella derivada, tras los recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional, se dictó la STC 148/2021 de 14 de julio¹¹, que declaró la inconstitucionalidad de algunos preceptos del Real Decreto 463/2020.

Antes que nada, hay que establecer que la responsabilidad del control de la constitucionalidad de nuestro ordenamiento jurídico es el Tribunal Constitucional, ejerciendo sus competencias del control de constitucionalidad de las leyes y de las normas con rango de ley.¹²

¹⁰ STC 110/2006, de 3 de abril, FS 3.

¹¹ STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 11.

¹² Artículo 2.1 LOTC: El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina: a) Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley.

Se declararon nulos e inconstitucionales¹³ tres apartados del artículo 7 donde se trataba la libertad de circulación de personas. En concreto, fueron anulados el apartado 1 de dicho artículo, que establece las razones y actividades por las que las personas si podían circular por vías o espacios de uso público; el apartado 4 que limita las actividades de vehículos particulares por vías públicas; y el apartado 5 el cual habilita al ministro del interior para establecer el cierre de la circulación de carreteras por motivos de salud pública y seguridad.

También en su artículo 10, sobre las medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales, se declara inconstitucional su apartado 6 al ministro de sanidad al darle el poder de modificar o ampliar las restricciones de este precepto¹⁴.

La STC 148/2021 argumenta en ese sentido que es inherente a la libertad constitucional de circulación su completa práctica en las vías o espacios públicos con independencia de los fines que solo el titular del derecho puede determinar, sin tener que dar razón a las autoridades, y entiende el TC que estos preceptos anulan esta libertad. Dicho lo anterior, al tratarse de una suspensión y no de una simple delimitación o restricción, conforme a los artículos 55 y 116 de la CE, le está prohibido al Gobierno por medio del Estado de alarma.

Asimismo, considera inconstitucional el apartado 1 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020 al afectar a la parte del derecho fundamental del artículo 19.1 de la Constitución española de elegir libremente la propia residencia, ya que, al permitir únicamente el retorno a la residencia habitual, impide así el libre ejercicio de elegir libremente dicha residencia.

¹³ Enríquez Malavé, G. (6 de abril de 2020). Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. [Blog] *Diario la ley* <https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/04/24/inconstitucionalidad-de-las-limitaciones-a-la-libertad-de-circulacion-establecidas-en-el-real-decreto-463-2020-de-14-de-marzo-por-el-que-declara-el-estado-de-alarma-para-la-gestion-de-la-situacion-de-crisis-sanitaria-ocasionada-por-el-covid-19> Consultado: 28 de enero de 2023.

¹⁴ Lozano Cutanda, B. “La Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021 ha declarado la inconstitucionalidad de determinados preceptos del Real Decreto 463/2020 con el alcance y las consecuencias jurídicas que se analizan en este comentario”, *Diario de la ley*, N.º 9905, 2022, págs. 1-4.

Aunque se haya declarado la inconstitucionalidad de los preceptos citados anteriormente, dicha sentencia¹⁵ reconoce a su vez que también fueron proporcionales a las medidas adoptadas en diferentes países de la Unión Europea y que la restricción a la circulación en las vías públicas fue por el simple hecho de preservar la vida y la salud, al encontrarse en un riesgo extremo para la ciudadanía.

La sentencia, a su vez, declara que serán susceptibles de ser revisados los procesos penales y contencioso- administrativo referentes al proceso sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o sanción, como consecuencia del artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional¹⁶.

3. ESTADO DE ALARMA Y RELACIONES LABORALES

3.1 El modelo de flexiguridad laboral europeo

Según la definición del Derecho de la UE, se entiende por flexibilidad a ser susceptible de cambios según las necesidades o a las circunstancias. Ahora bien, como indica Recio (1997), si se enfoca desde un punto laboral significa que las relaciones laborales se deberán adaptar a las necesidades sociales y económicas, diferenciando entre las dos partes existentes en la relación laboral, el trabajador y el empresario¹⁷.

El concepto de flexiguridad (flexicurity), y como bien su nombre indica, implica el equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad. La crisis sanitaria está incentivando la implantación de este sistema en España, salvando así muchas empresas y empleos.

Se pueden aplicar cuatro ejes de actuación, los cuales aparecen en la Comunicación de la Comisión europea del 27 de junio de 2007 y la Resolución de fecha 15 de octubre del 2007, del Consejo sobre principios comunes de flexiguridad: Disposiciones contractuales flexibles y fiables, estrategias globales y aprendizaje, políticas activas de mercado laboral y sistemas de seguridad laboral modernos.

¹⁵ STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 1

¹⁶ Lozano Cutanda, Blanca (Julio 2021) “Alcance y efectos de la Sentencia del TC que declara la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto de declaración del Estado de alarma.” *Diario de la Ley*, ISSN 1989-6913, N°. 9905, 2021

¹⁷ Recio, A, *Trabajo, personas y mercados: manual de economía laboral*. Icaria Editorial, 1997 págs., 1-5

Las políticas de flexiguridad deberán contener estos cuatro ejes de actuación¹⁸, según Izarra, K (2014), al igual que deberán siempre mejorar la calidad del empleo, buscar el equilibrio entre empresario, trabajador e instituciones públicas, permitir la adaptación entre las concretas situaciones de cada mercado laboral al igual que se deberán tener en cuenta a las personas que se encuentran fuera de dicho mercado, fomentar un clima de trabajo enriquecedor y la igualdad de género.

3.2 El nuevo marco normativo

El impacto que ha tenido la pandemia en nuestra sociedad y el periodo de confinamiento domiciliario ha conllevado una modificación sustancial en nuestro marco normativo laboral. Cruz Villalón¹⁹ (2020) considera la suspensión de la actividad económica vivida como un coma inducido, que provocó la interrupción de gran cantidad de trabajos y la adopción de medidas antinatura. Este concepto se refiere a que la intención por norma general del Gobierno es la dinamización máxima de la economía, pero en este caso ocurrió lo contrario.

Debido a esta situación, prácticamente todos los trabajos han sufrido cambios repentinos y los únicos que se han podido mantener han sido los puestos de primera necesidad, como el personal sanitario, personal de establecimientos de primera necesidad y servicios mínimos. El resto del sistema productivo han debido subsistir ya sea empleando una medida no muy desarrollada en nuestro país, como es el teletrabajo, o mandando a trabajadores a situación de suspensión laboral, usando un mecanismo denominado ERTE (Expediente de regulación temporal de empleo), los cuales se analizan más abajo.

La primera respuesta a toda esta situación fue la innovación y la dinamización, evitar la suspensión de la economía a través del teletrabajo y de las compensaciones de la Seguridad Social, la cual abonaba un 70% de los salarios de los empleados llevados al ERTE. Poco tiempo después, tras la finalización del confinamiento domiciliario, llegarían las medidas para sostener el sistema económico, no tan dinámicas como podría ser al principio, cuya finalidad era favorecer las reincorporaciones de los trabajadores que

¹⁸ Izarra, K, “Flexibilización laboral como mecanismo de apertura al mercado global y su incidencia en el principio proteccionista del derecho de trabajo”, *Revista Lex Laboro*, 6, 2014, págs. 1-2

¹⁹ Cruz Villalón, J., “Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia”, Referencia completa. 2020, pág., 2

sufrían suspensiones laborales mediante reducciones en las cotizaciones empresariales y la flexibilidad.

Pero, aun así, ha sido inevitable la quiebra de empresas y las trágicas consecuencias que esto conlleva, los despidos, aumentando las situaciones de necesidad por la pérdida de estos ingresos. Ante la gravedad de esta situación se aprobó 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 y ayudar a los colectivos vulnerables, autónomos, trabajadores y el apoyo a la industrialización.

La medida estructural que ha tenido un particular impacto ha sido una nueva prestación de la Seguridad Social llamada ingreso mínimo vital, destinado a los grupos más vulnerables de sufrir pobreza extrema y enfocada a grupos de personas que por norma general quedan fuera del ámbito de actuación de la Seguridad Social como son las personas que están fuera del mercado laboral o en la economía informal.

En este entorno tan complejo, la normativa laboral se ha visto avocada a la inseguridad, demostrando el gran impacto que toda esta situación ha traído consigo y como, a su vez, se ha conseguido la absoluta configuración de un completo sistema.

3.3 Teletrabajo

Debido a la necesidad urgente de reinventarse dadas las circunstancias, el trabajo se ha desarrollado en España en el contexto de la Covid-19.

El teletrabajo o trabajo remoto es un modo de organización de trabajo muy implantado en los últimos años, por el cual el trabajador desarrolla su jornada laboral en un sitio distinto, en lugar de realizarla en su centro de trabajo. Gran parte de este avance se debe al surgimiento de las nuevas tecnologías de información y de comunicación, como, los smartphones y ordenadores portátiles en la década de los dos mil²⁰.

Su aplicación se puede organizar de dos formas; la primera sería off line, que se trata de un trabajador por objetivos donde el trabajador tendría unos plazos determinados para desarrollar su trabajo y el segundo sería on-line con el que cual el trabajador realizaría su

²⁰ RUIZ TORRES, Paula. "Covid 19: Teletrabajo en tiempos de pandemia". *Historia y comunicación social*. ISSN 1137-0734, Vol. 26, Especial extra-1, 2021, pp. 11-18.

labor como si estuviera en su centro de trabajo habitual, utilizando unos sistemas de presencia²¹.

El lado negativo²² de toda esta situación se encuentra en la extrema urgencia que ello conllevaba, encontrándose empresa y trabajados con problemas no resueltos, como viene siendo la poca flexibilización del país en el mercado laboral, diferencias de género y la “doble jornada” que acaban haciendo, por norma general, las mayorías de las mujeres al trabajar desde sus hogares y la conflictividad que genera el espacio productivo y el reproductivo, controles laborales y la evidente falta de regulación laboral y sindical.

Ahora bien, analizando sus puntos positivos se ve lo siguiente, los beneficios que han generado en sectores productivos donde el teletrabajo es una forma viable han sido llamativos, se puede comentar el ahorro del espacio físico que esto genera, reducción de costes al no necesitar varias oficinas y la reducción de compromisos sobre seguridad y sanidad laboral ya viene siendo desde salidas de emergencia, prevención de riesgos y sobre todo la prevención de contagio de la Covid 19. También se debe subrayar la reducción del absentismo ya que en muchas ocasiones los trabajadores se sienten enfermos, pero al encontrarse en sus hogares siguen teletrabajando con lo cual se va a solucionar en parte uno de los grandes problemas para las empresas en los últimos años.

En lo que viene siendo los marcos regulatorios, anteriormente no se encontraban marcos regulatorios específicos para esta modalidad de trabajo. España se encontraba bastante retrasada legislativamente hablando, lo único existente se encontraba desarrollado en los convenios colectivos y la escasa jurisprudencia hasta el momento debida a la poca implantación de esta forma de trabajo. El 16 de julio de 2002 se suscribió el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo²³ y a esto se sumaba el artículo 13 del Estatuto de los trabajadores donde se regula el trabajo a distancia y por último el artículo 88 de la Ley de

²¹ ELIZONDO ALMEIDA, Armando. “El teletrabajo. Una aproximación conceptual” *Derecho del trabajo, seguridad social y proceso laboral, una visión global para especialistas*. Tomo I, Madrid, Esp. La Ley 2010.

²² KAHALE CARRILLO, D. “Teletrabajo: Regulación jurídico-laboral”. *Gaceta laboral*. Vol. 9, núm. 3 2003, pp. 397-416.

²³ Fernandez Collados, M. *El teletrabajo en España antes, durante y después del confinamiento domiciliario* 2021. Págs., 385-388.

protección de datos personales y de garantía de los derechos digitales reconoce el derecho a la desconexión digital incluso realizando teletrabajo.

La actual pandemia ha supuesto un avance de pasos agigantados en regulación laboral, con el Real Decreto Ley 28/2020 del 22 de septiembre de trabajo a distancia, en el cual se establecen los puntos principales tales como su ámbito de aplicación, definiciones, limitaciones, igualdad de trato, su voluntariedad y derechos laborales referidos a este tema. Poco después este Real Decreto fue sustituido por la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia el cual pocas diferencias tiene con el anterior, pero en el cual se pueden encontrar ciertas mejoras como la adición de las personas con discapacidad, la accesibilidad al entorno laboral efectivo y el control empresarial, aparte también de disposiciones adicionales.

3.4 Expediente de regulación temporal de empleo

Un expediente de regulación temporal de empleo, ERTE²⁴ de ahora en adelante, y según queda establecido en el artículo 47 del estatuto de los trabajadores y el Real Decreto 1483/2012 de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, es una medida de carácter temporal la cual permite suspender los contratos de trabajo o reducir su jornada. La principal diferencia respecto al expediente de regulación de empleo (ERE) es su temporalidad²⁵, y su principal finalidad es la recuperación de la empresa en un corto periodo de tiempo, debido a causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas por fuerza mayor como puede ser una pandemia.

Una de las medidas más flexibles y ágiles para evitar grandes problemas coyunturales en el empleo a largo plazo en nuestro país fueron los ERTEs²⁶, quedando establecido en el Real Decreto 8/2020 de 17 de marzo, en sus artículos 22 y 28 siendo relativos a la suspensión de contratos y reducciones de jornadas, medidas que pretendían agilizar las tramitaciones, reducir costes que en una situación normal supondrían gastos significativos para las empresas y garantizar los derechos laborales de las personas afectadas por esto,

²⁴ LACOMBA PÉREZ, Francisco. "ERTEs simplificados y rápidos: a medida del covid-19". *Derecho del trabajo y covid-19*. Núm. 1. 2020. págs. 41-43.

²⁵ Yanes, M. *Los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, especialmente por causa del COVID-19*. 2020. Pág. 8.

²⁶ Lahera Forteza, J. *Los Ertes en y tras la pandemia*. 2021, pág., 331.

flexibilización requisitos para poder acceder al derecho al paro y derechos a prestaciones futuras.

No obstante, para evitar retrasos innecesarios en una situación tan delicada se establecen unas especialidades procedimentales: El proceso tiene inicio a petición de la empresa, el cual deberá de acompañar un informe donde se detalle la pérdida de actividad de la empresa como consecuencia de la pandemia. La empresa deberá informar a sus trabajadores de tal decisión, así como a sus representantes, que sea por fuerza mayor su máxima causa existencial de la suspensión de contratos o reducción de jornada y las autoridades deberán tener constancia de tales actos, la resolución por las autoridades competentes de la solicitud se dictara en un plazo de 5 días (ampliables hasta 10) así como la decisión sobre las medidas que se aplicaran, el informe de Inspección de trabajo se deberá realizar en un plazo improrrogable de 5 días, si transcurriese el plazo sin respuestas esto se considerará como silencio administrativo positivo. Su duración queda tipificada en el artículo 28 del anterior RD mencionado, donde se establece que las medidas estarán vigentes mientras se mantenga la situación extraordinaria derivada del Covid-19. Posteriormente el Real Decreto 18/2020 lo extendió hasta el 30 de junio de 2020, aunque en esa fecha ya se hubiera levantado el estado de alarma.

3.5 Suspensión de despidos

Uno de los aspectos centrales de la nueva normativa laboral de urgencia es la prohibición de despedir por causas sanitarias derivadas de la pandemia y el estado de alarma, al igual que el compromiso de mantenimiento de empleo durante los seis meses siguientes de la reanudación de la actividad, evitando de esta manera cualquier destrucción masiva del empleo, como ha pasado ya en crisis anteriores en España²⁷.

Para completar el Real Decreto-ley 8/2020 se aprueba el Real Decreto 9/2020, de 27 de marzo en el cual se desarrolla las “medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad de despidos”. Una de esas primeras medidas se encuentra en su artículo 2 donde se establecen prohibición de las suspensiones de los contratos y

²⁷ GNECCO, Lorenzo. “Suspensión y despido en la emergencia.” *Revista de Derecho Laboral*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni Editorial. N.º. 29707, 2020, pág. 3.

reducción de jornadas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto 8/2020²⁸, usando como causa justificativa cualquier situación derivada de la pandemia, queriendo evitar así cualquier destrucción del tejido productivo y social, manteniendo lo máximo posible el empleo. Pero, aun así, y a pesar de estas medidas para evitar despidos masivos, muchos de los contratos heredados de la legislación del 2008 como los contratos temporales, subcontrataciones y en definitiva los más precarios del tejido laboral quedaron rescindidos incluso antes de que se decretase el Estado de alarma. La tasa de paro en abril se situaba en un 14%, cerrándose el primer trimestre del año en un 14,41%, coincidiéndose en esas fechas con el comienzo de la pandemia y del estado de alarma. Es por todo esto que el legislador aprueba poco tiempo después el Real Decreto 9/2020 para evitar así en mayor parte la ola de despidos que podrían haber seguido llegando.

Los interrogantes que puede causar esta nueva medida son los siguientes, lo primero es su ámbito objetivo, se deja claro que nos referimos a prohibiciones de despidos basados en fuerza mayor o causas relacionadas al Covid-19, la doctrina reitera que quedan excluidos los despidos disciplinarios, individuales, colectivos o por causas ajenas a la pandemia, por lo tanto, la nueva normativa no elimina como tal las relaciones contractuales existentes, sino que tendrá una limitaciones frente a cierto tipos de despidos.

El segundo problema interpretativo que se suscita se refiere a las consecuencias del incumplimiento de la prohibición de despedir, el legislador aquí se refiere a que no se justificará un despido como procedente por causas de medidas de flexibilidad interna. Lo que la norma pretende es proteger la salud, como derecho fundamental que es, por lo tanto, la infracción de esta norma claramente acarrearía la completa nulidad del despido.

Para concluir, el tercer problema interpretativo que Rodríguez. E (2020)²⁹ recopila se trataría sobre este concepto de prohibición de despido o extinción del contrato de trabajo que en el artículo 2 del RD-ley 9/2020 se refiere, queriendo aclarar dudas sobre los contratos temporales o cualquier otra modalidad y quedando totalmente prohibida su extinción si esta es derivada por causas sanitarias y sin causas justificativas y procedentes.

²⁸ Rodríguez Cardo, I. “Medidas laborales y de seguridad social ante la emergencia provocada por el covid-19: La experiencia española.” *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. ISSN-e 2282-2313, Vol. 9, N.º. 4, 2021, págs., 147-180.

²⁹ Rodríguez, E. *Prohibición de despidos por Covid-19*. 2020, págs., 736-742.

3.6 Establecimiento de servicios esenciales

Se entiende por servicios esenciales los servicios absolutamente necesarios dentro de una comunidad para mantener la salud y el bienestar del municipio, sin estos servicios es posible que se produzca un colapso del sistema.

El artículo 28 de la Constitución española establece en su punto 2³⁰ que, en caso de huelga, la ley deberá establecer las garantías esenciales para mantener los servicios esenciales en la comunidad. En la sentencia 2/2022, de 24 de enero, se desarrolla que ese derecho de huelga debe de ser limitado cuando este impida el desarrollo de derechos fundamentales, libertades públicas y bienes constitucionalmente establecidos y el establecimiento de los servicios mínimos deberá de ser determinados por un tercero imparcial, como viene siendo una autoridad gubernativa.

Ahora bien, los servicios esenciales que se deberán establecer en otros supuestos que no sean huelgas, como sucede en una pandemia como la acontecida serás diferentes, teniendo en cuenta que hospitales y servicios médicos deberán estar operativos, así como servicios básicos para mantener la seguridad y estabilidad de la población.

4. LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

4.1 El impacto de la Covid-19 a los trabajadores autónomos

La Covid-19 ha supuesto un cambio sin precedentes para absolutamente todos los rincones del mercado laboral, en este bloque del trabajo se estudiarán en especial a los trabajadores autónomos y cómo han tenido que sobrellevar unas de las mayores pandemias de nuestro tiempo, en concreto las medidas que la Seguridad Social ha implementado para proteger lo máximo posible a este colectivo.

Aunque, según el estudio realizado por Bandrés Goldáraz (2021)³¹, el impacto final sobre los autónomos no ha acabado siendo tan fuerte como el de las pequeñas y medianas

³⁰ FERNÁNDEZ GARCÍA, Y. "El concepto jurídico indeterminado de «servicio esencial» en la constitución española." *Revista de administración jurídica*, ISSN 0034-7639, Nº. 170, 2006, pág., 325-338.

³¹ Bandrés-Goldáraz, E. *El impacto de la COVID-19 en las pequeñas y medianas empresas de comunicación en España*. Retos vol.11 no.21 Cuenca abr./sep. 2021, pág., 35.

empresas, de las cuales, entre el 25% y el 75% han tenido que reducir su actividad laboral y casi un 10% han tenido que cerrar. Pero en general tango PYMES como autónomos han sabido adaptarse.

4.2 Las medidas de protección

El Gobierno de la Nación ha establecido diferentes medidas para prevenir el colapso de los trabajadores autónomos, desde el aplazamiento especial por parte de la Seguridad Social de las cotizaciones sociales, prestación extraordinaria por cese de actividad, con su respectiva prolongación debido al estado de alarma, hasta la prestación por incapacidad temporal debida a la Covid-19. En este apartado se analizarán las medidas establecidas³².

4.2.1 Aplazamiento especial para el pago de las deudas de Seguridad Social

El Real Decreto-Ley 11/2020 establece en su artículo 35 la posibilidad de que tanto las empresas como los autónomos puedan disponer de un aplazamiento para el pago de las cuotas de la Seguridad Social, de los cuales el plazo de ingreso fuese entre los meses de abril y junio 2020. Los interesados debían presentar la solicitud en el registro electrónico de la Seguridad Social, cuyo procedimiento ya fue previsto en la Ley General de la Seguridad Social. Los requisitos exigidos eran que no estuvieran disfrutando de un aplazamiento anterior, solicitarlo dentro de los 10 primeros días del plazo reglamentario de acceso y que los solicitantes estuvieran al corriente de los pagos de la Seguridad Social.

El artículo 31 del Real Decreto 1415/2004 de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social queda establecido que los órganos de la Tesorería General de la Seguridad Social, en adelante TGSS podrán conceder los aplazamientos para el pago de la SS, cuando la situación económica- financiera les impidan efectuar los ingresos de las deudas en los plazos establecidos, con la principal función de proporcionar a los solicitantes viabilidad, seguridad y mantenimiento de los puestos de trabajo, dada las difíciles circunstancias surgidas por la Covid-19.

³² Aibar Bernard, J. “La protección de la seguridad social a empresas, autónomos y trabajadores por cuenta ajena en la crisis de la Covid 19”, *Revista Foro de la Seguridad Social*, 28, 2020, págs., 9-11.

4.2.2 Exención del pago de la cotización y la prestación especial por cese de actividad

Tuvieron derecho a la prestación todos los autónomos que estuvieron obligados al cese de su actividad a consecuencia de la pandemia sufriendo unas pérdidas empresariales del 75%.

En este supuesto, los autónomos quedaron exentos de pagar cotizaciones a la Seguridad Social, y solamente debieron de abonar la cotización correspondiente a los días anteriores a la declaración del Estado de alarma.

En el artículo 17 de del RD-Ley 8/2020 queda establecida esta prestación extraordinaria, en la cual señala que la vigencia de dicha prestación será hasta el último día del mes en el cual finalizase el Estado de alarma, y cuyos solicitantes deberían estar afiliados y en alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia, en adelante RETA, deberían acreditar la pérdida de la actividad en un 75% en relación con el semestre anterior y dicho trabajador autónomo debería encontrarse al corriente de las cuotas de la SS, invitando en su caso al pago de las deudas pendiente en los siguientes 30 días naturales para poder acceder a la solicitud.

La cuantía percibida sería del 70% de la base reguladora del trabajador de la RETA y se estableció incompatible con cualquier otra prestación de la SS contando a su vez como cotizado el tiempo de la percepción de la prestación³³.

4.2.3 Prolongación de la protección de los trabajadores autónomos tras ser levantado el estado de alarma.

A través del RD-ley 24/2020 se establecen nuevas medidas en el ámbito de la Seguridad Social para, al levantar el Estado de alarma, incentivar de forma progresiva el regreso a la actividad laboral.

Se mantuvo la excepción progresiva de la obligación de cotizar para los trabajadores autónomos para aquellos que se encontraban percibiendo el día 30 de junio dicha prestación por cese de actividad del artículo 17 del RD-ley 8/2020. Y en el artículo 8 del RD-ley 24/2020 se determinó que, a partir del 1 de julio de 2020, los trabajadores autónomos

³³ Trillo García, A. “Seguridad Social y Covid 19”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 23. 2020, pp. 59.

incluidos en la RETA, que estuviera de alta en los regímenes y estuviera percibiendo el 30 de junio la prestación extraordinaria por cese de actividad tendría derecho a la exención de las cotizaciones de la Seguridad Social con las siguientes cuantías³⁴:

- 100% de las cotizaciones del mes de junio.
- 50% de las cotizaciones del mes de agosto
- 25% de las cotizaciones mes de septiembre

Tomando como base de cotización para calcular la exención la que tuvieran en los meses indicados y de nuevo se estableció incompatible esta prestación con la prestación por cese de actividad.

5. CONCLUSIONES

La Constitución Española de 1978 regula ciertos mecanismos para que, en el caso de que ocurriese una situación de emergencia o excepcional, el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados puedan establecer ciertas medidas de reacción que ordenen dichas situaciones conforme a los principios constitucionales, y mantener de esta forma un orden jurídico compatible con la seguridad jurídica y el orden público con las menores restricciones para los derechos fundamentales y el control parlamentario. Durante los dos años con mayor incidencia de la pandemia, según se desprende de la jurisprudencia constitucional, el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados decidieron dejar a un lado algunas de reglas jurídicas de nuestra forma de Estado (Estado democrático y social de Derecho) y de nuestra forma de Gobierno (parlamentaria) para dedicarse a legislar políticas en un contexto cada vez más incierto debido al cambio tan brusco que hemos sufrido a nivel mundial.

Una vez declarado por el Gobierno el estado de alarma, cierto es que según el Tribunal constitucional, el Gobierno de la Nación y el Congreso de los Diputados incumplieron algunos deberes y límites constitucionales y dejaron de ejercitar algunas funciones establecidas en la Constitución, pero su objetivo principal fue salvaguardar el Estado de Derecho, la salud pública y el Estado del bienestar, y paliar los efectos de una crisis sanitaria global a través de los mecanismos que la Constitución de 1978 establece a tal fin.

³⁴ Aibar Bernard, J. “La protección de la seguridad social a empresas, autónomos y trabajadores por cuenta ajena en la crisis de la Covid 19”, *cit.*, págs., 19-20.

En particular, el Tribunal Constitucional estableció como inconstitucional ciertos preceptos del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma: en primer lugar, por haber establecido limitaciones de derechos fundamentales mediante leyes sin naturaleza de ley orgánica y, en segundo lugar, porque el Tribunal Constitucional considera que sobrepasaron los límites de su contenido esencial, constituyendo la suspensión absoluta de libertad de circulación.

En relación con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se estableció la denominada cogobernanza entre estos, regulando una delegación por parte del Gobierno de la Nación en las Comunidades Autónomas, lo cual fue objeto de una sentencia desfavorable del Tribunal Constitucional por vulneración, entre otros, de los artículos 9.3 y 149 de la Constitución Española.

En el específico ámbito de las relaciones laborales, la declaración del estado de alarma provocó un impacto muy elevado sobre el empleo en España, que ha acabado determinando la adopción de medidas en el ámbito laboral y de la Seguridad Social. Se trata de medidas dirigidas a evitar una destrucción masiva del empleo, dando una ventaja al teletrabajo y a la suspensión de contratos laborales, seguida de medidas que incentivaban la reincorporación de los trabajadores a sus puestos de trabajo tras el levantamiento del estado de alarma. En el ámbito social, estas medidas han conseguido evitar que familias llegasen al nivel de pobreza extrema gracias a prestaciones económicas. En el ámbito de los derechos fundamentales la restricción de movilidad podía suponer una limitación del derecho de circulación de los trabajadores. Pero una de las medidas más efectivas que se aplicó fueron los ERTES, evitando de esta forma la realización de despidos masivos, los trabajadores podrían quedarse en sus hogares, suspendiendo las actividades laborales y evitando un mayor contagio.

Valorando la efectividad de las medidas adoptadas es importante detectar hasta qué punto han resultado efectivas y eficaces, si han logrado sus objetivos y fines constitucionales y legales, y si los incumplimientos declarados por el Tribunal Constitucional han sido tomados en cuenta por la sede parlamentaria de cara al futuro mediante reformas legales que actualicen el régimen jurídico sobre crisis sanitarias. Se puede concluir que, a corto plazo, la efectividad de las medidas laborales ha sido elevada ya que por primera vez en España ante una fuerte crisis de empleo, se ha logrado canalizar el paro impidiendo los despidos y, a su vez, se ha contenido la caída del consumo de la población mediante las prestaciones económicas. Teniendo en cuenta el lado negativo, es cierto que los

contratos temporales han sido casi imposibles evitar su destrucción imposible de evitar su destrucción, suponiendo esto una elevación del nivel de paro.

Las medidas fueron adoptadas para durar solo el tiempo justo mientras persistía la crisis sanitaria. Sin embargo, aunque siendo temporales, han puesto en marcha una serie de reformas legislativas que han introducido regulaciones permanentes. Las principales medidas han sido las siguientes: la regulación completa del trabajo a distancia, los expedientes de regulación de empleo y el ingreso mínimo vital, creando rentas de subsistencias para personas en estado de necesidad.

A su vez, no se ha obviado tampoco a los trabajadores autónomos, pudiendo beneficiarse de exenciones del pago de las cotizaciones y prestaciones especiales de actividad, teniendo en cuenta que muchos de ellos debido al confinamiento tuvieron que paralizar sus negocios.

En síntesis, nuestro ordenamiento jurídico presenta diferentes mecanismos básicos para, en un contexto de crisis sanitaria, salvaguardar los derechos de los ciudadanos, y los específicos de los trabajadores, pero debe acometerlos compatibilizando el principio de eficacia y las exigencias garantistas establecidas por el Tribunal Constitucional. El Congreso de los Diputados, en estos casos, actuará con funciones de gran relevancia, autorizando las prórrogas del estado de alarma y, al mismo tiempo, controlando al Gobierno de la Nación y velando por el ejercicio efectivo del estado de alarma declarado por el Gobierno.

6. BIBLIOGRAFÍA

AIBAR BERNARD, Javier. “La protección de la seguridad social a empresas, autónomos y trabajadores por cuenta ajena en la crisis de la COVID 19”. *Foro de la Seguridad Social*, N.º 28, 2020, pp. 8-37.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. Tecnos, Madrid, 2008.

BANDRÉS-GOLDÁRAZ, Elena. “El impacto de la COVID-19 en las pequeñas y medianas empresas de comunicación en España”. *Retos* vol.11 no.21 Cuenca abr./sep. 2020, pp. 23-40.

CATOIRA ABA, Ana, “El estado de alarma en España” *Teoría y realidad constitucional*, N.º 28, 2011, pp. 305-334.

CRUZ VILLALÓN, Pedro: “Estados excepcionales y suspensión de garantías”. Editorial Tecnos, Madrid, 1984.

CRUZ VILLALÓN, J., “Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanencia”. *Derecho de las relaciones laborales Núm. 4*. 2020, pp. 406-419.

ELIZONDO ALMEIDA, Armando. “El teletrabajo. Una aproximación conceptual” *Derecho del trabajo, seguridad social y proceso laboral, una visión global para especialistas*. Tomo I, Madrid, Esp. La Ley 2010.

ENRIQUEZ MALAVÉ, G. (6 de abril de 2020). Inconstitucionalidad de las limitaciones a la libertad de circulación establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. [Blog] Diario la ley. <https://diariolaley.laley-next.es/dll/2020/04/24/inconstitucionalidad-de-las-limitaciones-a-la-libertad-de-circulacion-establecidas-en-el-real-decreto-463-2020-de-14-de-marzo-por-el-que-declara-el-estado-de-alarma-para-la-gestion-de-la-situacion-de-crisis-sanitaria-ocasionada-por-el-covid-19>

FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M. (31 marzo, 2020). Supremacía de la Constitución. La excepción y el Derecho. [Artículo en Web]. Recuperado de <https://elderecho.com/la-excepcion-derecho>

FERNÁNDEZ GARCÍA, Y. “El concepto jurídico indeterminado de «servicio esencial» en la constitución española.” *Revista de administración jurídica*, ISSN 0034-7639, N.º. 170, 2006, pág., 325-338.

GNECCO, Lorenzo. “Suspensión y despido en la emergencia.” *Revista de Derecho Laboral*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni Editorial. N.º. 29707, 2020, pp. 1-36.

IZARRA, K, “Flexibilización laboral como mecanismo de apertura al mercado global y su incidencia en el principio proteccionista del derecho de trabajo”. *Revista Lex Laboro*, 6, 2014, págs. 1-2.

JIMENEZ, R (16 de marzo del 2020). Declaración de estado de alarma y Estado autonómico. El confidencial [Blog] https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2020-03-16/declaracion-estado-alarma-estado-autonomico_2499891/

KAHALE CARRILLO, D. “Teletrabajo: Regulación jurídico-laboral”. *Gaceta laboral*. Vol. 9, núm. 3 2003, pp. 397-416.

LACOMBA PÉREZ, Francisco. “ERTES simplificados y rápidos: a medida del covid-19”. *Derecho del Trabajo y Covid-19*. Núm. 1. 2020, pp. 41-43.

LAHERA FORTEZA, J. “Los Ertes en y tras la pandemia”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*. ISSN 1575-8427. N.º. Extra, 2021. Pp. 329-340.

LOZANO CUTANDA, B. “Alcance y efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto del Estado de Alarma”. *Diario de la ley*, N.º 9905, 2022, págs. 1-4.

RECIO, A, “Trabajo, personas y mercados: manual de economía laboral”. Icaria editorial, Madrid. 1997, págs. 1-5.

RODRIGUEZ CARDO, Iván. “Medidas laborales y de seguridad social ante la emergencia provocada por el covid-19: La experiencia española”. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 11 N.º. 22, 2020, pp. 147-180.

RUIZ TORRES, Paula. “Covid 19: Teletrabajo en tiempos de pandemia”. *Historia y comunicación social*. ISSN 1137-0734, Vol. 26, Especial extra-1, 2021, pp. 11-18.

TRILLO GARCÍA, Andrés. “Seguridad Social y COVID 19”. *Revista de derecho de la seguridad social. Laborum*, N.º. 23. 2020, pp. 57-174.

VIDAL PRADO, Carlos, “Algunas consideraciones sobre la declaración del estado de alarma y su prórroga” *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, mayo-agosto (2011), págs. 251-262.

YANES, Marcelino. “Los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo, especialmente por causa del COVID-19.” *Trabajo de fin de Máster*. Universidad de La Laguna. 2021.