

NUEVA PRÓRROGA DEL ESTADO DE ALARMA Y LAS NUEVAS REFORMAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL DEL REAL DECRETO-LEY 15/2020, DE 21 DE ABRIL, DE MEDIDAS URGENTES COMPLEMENTARIAS PARA APOYAR LA ECONOMÍA Y EL EMPLEO



Por: **María Emilia Casas Baamonde**

El Consejo de Ministros en su reunión del día 21 de abril ha acordado solicitar del Congreso de los Diputados una tercera prórroga del estado de alarma, declarado inicialmente por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y previamente prorrogado por los Reales Decretos 476/2020, de 27 de marzo, y 487/2020, de 10 de abril, hasta las 00:00 horas del día 10 de mayo de 2020.

En esa misma reunión el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, publicado en el BOE de 22 de abril, y entrada en vigor el 23 de abril (disposición final decimotercera), y sin vigencia limitada en el tiempo, aunque sí la tengan algunas de sus disposiciones. Sus medidas más relevantes son las siguientes:

I. Modificaciones del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19

1. Se prorroga durante dos meses a partir de la finalización del estado de alarma la regulación del Real Decreto-ley 8/2020, sobre el carácter preferente del trabajo a distancia (artículo 5) y sobre los derechos de conciliación de adaptación del horario y de reducción de la jornada del artículo 6 del Real Decreto-ley 8/2020, bajo la rúbrica "Plan MECUIDA" (artículo 15).

2. Se flexibilizan o se aclara la posibilidad de aplicación de los expedientes temporales de regulación de empleo por fuerza mayor a las empresas que deben mantener su actividad en el estado de alarma, cuando esa fuerza mayor, definida en el artículo 22, apartado

1, del Real Decreto-ley 8/2020, no se extienda a toda la plantilla y sea parcial, proyectándose las suspensiones de contratos y reducciones de jornada a la parte de actividad o a la parte de la plantilla no destinada a realizar servicios esenciales y, en consecuencia, no afectada por las citadas condiciones de mantenimiento de la actividad (disposición final octava.2).

3. Se modifica la regulación del Real Decreto-ley 8/2020 sobre la aplicación de las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo, derivadas de los ERTes por COVID-19, a las trabajadoras y los trabajadores fijos-discontinuos y a los que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas (artículo 25.6) para extenderlas: i) a las personas trabajadoras afectadas por ERTes suspensivos o de reducción de jornada por COVID-19; ii) a quienes hayan visto interrumpida su actividad en períodos que hubieran sido de actividad como consecuencia del COVID-19; iii) a quienes no hayan podido incorporarse a su actividad en la fecha prevista por el impacto de COVID-19 y fueran beneficiarios de prestaciones por desempleo o las hubiesen agotado, pero acrediten el período de cotización necesario para lucrar una nueva prestación contributiva; iv) y a los trabajadores cuya actividad haya sido interrumpida o no hayan podido incorporarse a la misma, siempre por COVID-19, y carezcan del período de ocupación cotizado para obtener la prestación de desempleo o agoten sus prestaciones antes de su reincorporación y no tengan cotizaciones suficientes para el reconocimiento de un nuevo derecho (disposición final octava.3).

4. Se modifica el apartado 7 del artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020 para atribuir la gestión de la prestación extraordinaria por cese de actividad a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o al Instituto Social de la Marina.

En consecuencia se regula la opción por una mutua colaboradora de los trabajadores autónomos que no la hubiesen ejercitado.

Los trabajadores autónomos que no hubieran ejercido la opción prevista en el artículo 83.1.b) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social deben, para causar derecho a esta prestación, presentar la solicitud ante una mutua colaboradora con la Seguridad Social, entendiéndose desde ese momento realizada la opción prevista en el mencionado artículo con efectos del primer día del mes en que se cause el derecho a la prestación extraordinaria por cese de actividad. Junto con la solicitud de la prestación deben formalizar la correspondiente adhesión con dicha mutua, que incluirá la cobertura de las contingencias profesionales, incapacidad temporal por contingencias comunes y la prestación de cese de actividad que hasta el momento tuvieron cubiertas con el Instituto Nacional de la Seguridad Social y con el Servicio Público de Empleo Estatal. La Tesorería General de la Seguridad Social tomará razón de dichas opciones en función de las comunicaciones que le realicen las mutuas colaboradoras sobre el reconocimiento de las prestaciones extraordinarias o a través de cualquier otro procedimiento que pueda establecer la Tesorería General de la Seguridad Social.» (disposición final octava.1)

Las disposiciones adicionales décima y undécima del Real Decreto-ley 15/2020 regulan el ejercicio de la opción y sus efectos:

Para causar derecho a la prestación extraordinaria por cese de actividad regulada en el artículo 17 del Real Decreto-ley 8/2020, los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que hubieran optado inicialmente por una entidad gestora, deben ejercitar la opción por una Mutua colaboradora de la Seguridad Social en los términos de la disposición adicional décima del Real Decreto-ley 15/2020. Esa opción da lugar a que la mutua colaboradora por la que haya optado el trabajador autónomo asuma la protección y la responsabilidad del pago de la prestación extraordinaria por cese de actividad, así como del resto de prestaciones derivadas de las contingencias por las que se haya formalizado la cobertura, incluyendo el subsidio por incapacidad temporal cuya baja médica sea emitida con posterioridad a la fecha de formalización de la protección con dicha mutua y derive de la recaída de un proceso de incapacidad temporal anterior cubierta con la entidad gestora. La responsabilidad del pago de las prestaciones económicas derivadas de los procesos que se hallen en curso en el momento de la fecha de formalización de la protección seguirá correspondiendo a la entidad gestora (disposición adicional undécima).

II. Modificación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social y del Real Decreto-ley 9/2020, de 24 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19

1. Se endurece el régimen infractor y sancionador de las empresas por falsedades e inexactitudes en los ERTes por COVID-19, que den lugar a su falta de causas o la insuficiencia de esas causas, y a la generación de prestaciones u de deducciones de cuotas indebidas, mediante la modificación del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, y del Real Decreto-Ley 9/2020.

2. En consonancia con el control y sanción de posibles fraudes en la percepción de prestaciones y deducciones de cuotas se modifica la LISOS para precisar el tipo infractor y establecer un nuevo régimen de responsabilidades empresariales, de exigencia tras la revisión de sus actuaciones en este período de emergencia en que un gran número de ERTes por fuerza mayor por COVID-19 se han resuelto por silencio administrativo positivo.

La disposición final tercera del Real Decreto-ley 15/2000 modifica el párrafo c) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 23 y se añade un nuevo apartado 3 en el artículo 43 de la LISOS:

Conforme al artículo 23, apartado 1, de la LISOS es infracción muy grave en materia de seguridad social

«c) Efectuar declaraciones, o facilitar, comunicar o consignar datos falsos o inexactos que den lugar a que las personas trabajadoras obtengan o disfruten indebidamente prestaciones, así como la connivencia con sus trabajadores/as o con las demás personas beneficiarias para la obtención de prestaciones indebidas o superiores a las que procedan en cada caso, o para eludir el cumplimiento de las obligaciones que a cualquiera de ellos corresponda en materia de prestaciones.»

Precisa el reformado apartado 2 que, en el supuesto de infracciones muy graves, se entiende que “la empresa incurre en una infracción por cada una de las personas trabajadoras que hayan solicitado, obtenido o disfruten fraudulentamente de las prestaciones de Seguridad Social”, y que “en las infracciones señaladas en los párrafos a), c) y e) del apartado anterior, la empresa responderá solidariamente de la devolución de las cantidades indebidamente percibidas por la persona trabajadora”, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 43.3.

El nuevo apartado 3 del artículo 43 prevé, para el caso de la infracción prevista en el artículo 23.1.c), que “la empresa responderá directamente de la devolución de las cantidades indebidamente percibidas por la persona trabajadora, siempre que no concurra dolo o culpa de ésta”.

3. La disposición final novena del Real Decreto-ley 15/2020 modifica la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 9/2020, en aplicación de la modificación de la LISOS.

Reitera que las solicitudes presentadas por la empresa que contengan falsedades o incorrecciones en los datos facilitados darán lugar a las sanciones correspondientes. Con una técnica tipificadora muy discutible y desordenada, con grave riesgo para la seguridad jurídica, al no modificar más que parcialmente la LISOS, añade un nuevo tipo infractor sancionable por remisión al artículo 23.1.c) de la LISOS: “la conducta de la empresa consistente en solicitar medidas, en relación al empleo que no resultaran necesarias o no tuvieran conexión suficiente con la causa que las origina, cuando dicha circunstancia se deduzca de las falsedades o incorrecciones en los datos facilitados por aquellas y siempre que den lugar a la generación o percepción de prestaciones indebidas o a la aplicación de deducciones indebidas en las cuotas a la Seguridad Social”.

Regula los efectos del reconocimiento indebido de prestaciones a la persona trabajadora por causa no imputable a la misma, sino “como consecuencia de alguno de los incumplimientos” empresariales tipificados, que, dará lugar a la devolución de las prestaciones indebidamente generadas, debiendo la empresa ingresar a la entidad gestora las cantidades percibidas por la persona trabajadora de acuerdo con lo establecido en la LISOS.

La obligación de devolución de las prestaciones es exigible hasta que prescriban las infracciones tipificadas en la LISOS que resulten aplicables. La persona trabajadora conserva el derecho al salario correspondiente al periodo de regulación de empleo inicialmente autorizado, descontadas las cantidades que hubiera percibido en

concepto de prestación por desempleo. ¿Una especie de sanción accesoria?

III. Modificaciones del 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

1. Se modifica el artículo 35 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, sobre el aplazamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social de empresas y trabajadores por cuenta propia, y se declara incompatible con la moratoria regulada en el artículo 34 del mismo Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo (disposición adicional décima. 4).

2. Se establecen normas complementarias de la regulación de la disposición adicional vigésima del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, para favorecer la disponibilidad excepcional por los partícipes de derechos consolidados en planes de pensiones y aportarles liquidez, especificándose que lo son del sistema individual y asociado y del sistema de empleo de aportación definida o mixtos para aquellas contingencias definidas en régimen de aportación definida. También pueden disponer excepcionalmente de derechos consolidados los partícipes de planes de pensiones del sistema de empleo de prestación definida o mixtos para aquellas contingencias definidas en régimen de prestación definida o vinculadas a la misma, afectados por un ERTE, por la suspensión de apertura al público de establecimientos o por el cese de actividad, derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, cuando lo permita el

compromiso por pensiones y lo prevean las especificaciones del plan aprobadas por su comisión de control en las condiciones que estas establezcan. Se regulan los requisitos y condiciones de la disponibilidad efectiva de estos derechos consolidados (acreditación de los requisitos exigidos, importe de los derechos consolidados disponible, el plazo del reembolso) y la aplicación de esta regulación excepcional a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y mutualidades de previsión social, manteniéndose, en lo no previsto en la nueva regulación, la de la disposición adicional vigésima del Real Decreto-ley 11/2020 (artículo 23).

IV. NUEVAS NORMAS

1. Suspensión de plazos en el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social durante el estado de alarma y sus prórrogas para asegurar el cumplimiento de sus funciones

1. Se suspenden los plazos en el ámbito de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, desbordada por la crisis sanitaria de COVID-19 y el ejercicio de sus funciones de acuerdo a este Derecho en la emergencia, de modo que el período de vigencia del estado de alarma prorrogado no computa a efectos de los plazos de duración de las actuaciones comprobatorias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ni de los fijados por los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el cumplimiento de cualesquiera requerimientos; a excepción de las actuaciones comprobatorias, requerimientos y órdenes de

paralización derivados de situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o las que por su gravedad o urgencia resulten indispensables para la protección del interés general, caso que se motivará debidamente con traslado de tal motivación al interesado.

En el mismo período de tiempo se suspenden los plazos de prescripción de las acciones para exigir responsabilidades en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa de orden social y de Seguridad Social.

Se aclara que todos los plazos relativos a los procedimientos regulados en el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, están afectados por la suspensión de plazos administrativos prevista en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma (disposición adicional segunda).

2. Desempleo de colectivos vulnerables durante la vigencia del estado de alarma

1. Se considera situación legal de desempleo la extinción de la relación laboral durante el período de prueba a instancia de la empresa, producida a partir del día 9 de marzo de 2020, con independencia de la causa por la que se hubiera extinguido la relación laboral anterior (artículo 22, párrafo 1º).

2. También se considera situación legal de desempleo y situación asimilada al alta la de las personas trabajadoras que hubieran resuelto voluntariamente su última relación laboral a partir del día 1 de marzo de 2020, por tener un compromiso firme de suscripción de un contrato laboral por parte de otra empresa, si esta hubiera desistido como consecuencia de la crisis derivada del COVID-19. La situación legal de desempleo se acredita mediante comunicación escrita de la empresa a la persona trabajadora desistiendo de la suscripción del contrato laboral comprometido como consecuencia de la crisis derivada del COVID 19 (artículo 22, párrafo 2º).

Ambas situaciones legales de desempleo se vinculan a la vigencia del estado de alarma.

3. Cotización de trabajadores por cuenta ajena agrarios en régimen de inactividad

La cotización de los trabajadores del Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Ajena Agrarios del Régimen General de la Seguridad Social, que hubiesen realizado un máximo de 55 jornadas reales cotizadas en el año 2019, se reduce en un 19,11 por ciento en los periodos de inactividad en 2020 con efectos 1 de enero (artículo 25).

4. Inclusión en el Sistema Especial de Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios

1. La disposición final sexta del Real Decreto-ley 15/2020 modifica los apartados 1 y 2 del artículo 324 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social sobre la inclusión en el Sistema Especial para

Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, prescindiendo de los anteriores requisitos vinculados a rentas del trabajo a favor de la inclusión y permanencia en el sistema de seguridad social de los pequeños agricultores:

«1. Quedarán incluidos en este sistema especial los trabajadores a que se refiere el artículo anterior que sean titulares de explotaciones agrarias y realicen en ellas labores agrarias de forma personal y directa, aun cuando ocupen trabajadores por cuenta ajena, siempre que no se trate de más de dos trabajadores que coticen con la modalidad de bases mensuales o, de tratarse de trabajadores que coticen con la modalidad de bases diarias, a las que se refiere el artículo 255, que el número total de jornadas reales efectivamente realizadas no supere las quinientas cuarenta y seis en un año, computado desde el 1 de enero a 31 de diciembre de cada año. El número de jornadas reales se reducirá proporcionalmente en función del número de días de alta del trabajador por cuenta propia agrario en este Sistema Especial durante el año natural de que se trate.

Las limitaciones en la ocupación de trabajadores por cuenta ajena a que se refiere el párrafo anterior se entienden aplicables por cada explotación agraria.

2. A los efectos previstos en este sistema especial, se entiende por explotación agraria el conjunto de bienes y derechos organizados por su titular en el ejercicio de la actividad agraria, y que constituye en sí misma unidad técnico-económica, pudiendo la persona titular o titulares de la explotación serlo por su condición de propietaria,

arrendataria, aparcerera, cesionaria u otro concepto análogo, de las fincas o elementos materiales de la respectiva explotación agraria.

A este respecto se entiende por actividad agraria el conjunto de trabajos que se requiere para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

A los efectos previstos en este sistema especial, se considerará actividad agraria la venta directa por parte de la agricultora o agricultor de la producción propia sin transformación o la primera transformación de los mismos cuyo producto final esté incluido en el anexo I del artículo 38 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, dentro de los elementos que integren la explotación, en mercados municipales o en lugares que no sean establecimientos comerciales permanentes, considerándose también la actividad agraria toda aquella que implique la gestión o la dirección y gerencia de la explotación.»

2. La disposición transitoria quinta regula la comprobación de la validez de las incorporaciones al Sistema Especial para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios, establecida en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, que se encuentre pendiente de realizar por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social al 23 de abril de 2020, estableciendo que se efectuará atendiendo a la concurrencia de los requisitos exigidos en el reformado artículo 324.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad por la disposición final sexta.

5. Prórroga de contratos predoctorales de personal investigador en formación en el estado de alarma prorrogado y tres meses después de su finalización.

Se establecen reglas aplicables a la prórroga por el estado de alarma de los contratos predoctorales para personal investigador en formación suscritos en el ámbito de la investigación (disposición adicional decimocuarta).

6. Otras medidas extraordinarias y transitorias: cooperativas, sociedades laborales y actividad portuaria

1. El artículo 13 regula una medida extraordinaria para flexibilizar de forma temporal, durante la vigencia del estado de alarma prorrogado y hasta el 31 de diciembre de 2020, el uso del Fondo de Promoción y Educación de las Cooperativas con la finalidad de paliar los efectos del COVID-19. Pudiendo ser destinado, total o parcialmente, a dotar de liquidez a la cooperativa en caso de necesitarlo para su funcionamiento, con restitución en un plazo máximo de diez años, o cualquier actividad que contribuya a frenar la crisis sanitaria del COVID-19 o a paliar sus efectos, mediante acciones propias o mediante donaciones a otras entidades, públicas o privadas.

2. También con carácter extraordinario el artículo 14 prorroga por 12 meses más el plazo legal -establecido en la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas-para que las sociedades laborales constituidas en 2017 puedan cumplir el

requisito de que ninguno de los socios sea titular de acciones o participaciones sociales que representen más de la tercera parte del capital social.

3. Los artículos 16, 17 y 18 establecen una serie de medidas excepcionales y transitorias para atender los efectos económicos de COVID-19 en el ámbito portuario estatal. La autoridades portuarias pueden reducir, a instancia del concesionario, motivadamente los tráficós mínimos exigidos para el año 2020, que se encuentren establecidos en los correspondientes títulos concesionales, en aquellos casos en los que no sea posible alcanzar dicha actividad o tráficós mínimos comprometidos por causa de la crisis del COVID-19, de forma proporcionada en relación con los tráficós operados en el ejercicio 2019, sin que se aplique las penalizaciones por incumplimientos de actividad o tráficós mínimos atribuibles a la crisis del COVID-19 durante el ejercicio de 2020. Podrán también reducir la tasa de ocupación de las concesiones o autorizaciones, dejar sin efecto para el año 2020 el límite inferior de la cuota íntegra anual de la tasa de actividad establecido en el artículo 188.b).2o 1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante, y modificar para 2020 la exigibilidad de la tasa de actividad establecida en el título habilitante, siempre por causa de la crisis de COVID-19.

7. La inclusión del Régimen de Clases pasivas en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la modificación de su ley reguladora, con una entrada en vigor posterior

Finalmente, se ha aprovechado esta norma legal de urgencia para hacer efectiva la integración del Régimen de Clases Pasivas en el nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Habiéndose establecido en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, de reestructuración de los departamentos ministeriales, la competencia del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, sobre la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de Seguridad Social y clases pasivas” (artículo 22.1), la imposibilidad de aprobar los cambios normativos precisos para ello mediante el procedimiento ordinario de tramitación parlamentaria por causa de la emergencia sanitaria de Covid-19, y la inseguridad jurídica e incertidumbre que se generaría “en una materia, las pensiones, particularmente sensible para el conjunto de la ciudadanía”, justificarían según la exposición de motivos del Real Decreto-ley 15/2020, “la extraordinaria y urgente necesidad de la situación y la conexión con ella de las medidas adoptadas”. La disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 15/2020 regula la “adaptación normativa de la legislación del Régimen de Clases Pasivas”, cuya entrada en vigor no es la del citado Real Decreto-ley que la contiene, sino que será “en la fecha que se determine en el Real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”.

Conforme a la disposición adicional séptima, “el Estado transferirá a la Seguridad Social el importe necesario para la financiación de la totalidad del gasto en que incurran el Instituto Nacional de la Seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Intervención General de la Seguridad Social, la Gerencia de

Informática de la Seguridad Social y el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social por la gestión del Régimen de Clases Pasivas del Estado”.

La disposición adicional octava contiene una reordenación de la gestión por la Seguridad Social de prestaciones públicas, “con entrada en vigor en la fecha que se determine en el Real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”.

La disposición transitoria segunda se ocupa del régimen transitorio de la gestión del Régimen de Clases Pasivas, que se iniciará “de forma inmediata y una vez aprobado el real decreto de estructura del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”, que será ejercida por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para ser asumida por el Instituto Nacional de la Seguridad Social cuando culmine el período transitorio.

En fin, la disposición final primera modifica extensamente el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas, no sólo en aspectos de gestión, sino también en su acción prestacional, de nuevo “con entrada en vigor en la fecha que se determine en el real decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones”.

¿Conlleva esta regulación un cambio de adscripción jurisdiccional de la materia de clases pasivas desde la jurisdicción contencioso-administrativa a la social?