

FRANCIS LEFEBVRE

**Derecho del Trabajo y
de la Seguridad Social
ante la pandemia**

Fecha de edición: 30 de junio de 2020



Esta obra es el resultado
de un estudio técnico cedido
a **Francis Lefebvre**

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es
Precio: 58,24 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-18190-88-9
Depósito legal: M-18427-2020

Impreso en España
por Printing'94
C/ Orense, 4 (2ª planta) – 28020 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

RELACIÓN DE AUTORES

DIRECTORES Y COORDINADORES

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Presidente Emérito del Tribunal Constitucional

Maria Emilia Casas Baamonde

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Complutense de Madrid. Presidenta Emérita del Tribunal Constitucional

AUTORES

Olimpia del Águila Cazorla

Doctora en Derecho.

Responsable del área de Seguridad Social del Departamento de Empleo, Diversidad y Protección Social de la CEOE

Cristina Aragón Gómez

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Alberto Arufe Varela

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho-Universidad de A Coruña

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz

Profesor Agregado y TU Acreditado de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC)

Maria Emilia Casas Baamonde

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Complutense de Madrid. Presidenta Emérita del Tribunal Constitucional

Joan Coscubiela Conesa

Director de la Escuela del Trabajo CCOO

Jesús Cruz Villalón

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

Francisco José Gualda Alcalá

Director Gabinete Estudios Jurídicos CCOO. Profesor Asociado Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social UCLM

J. Ricardo Hernández Pulido

Doctor en Derecho. Exfuncionario de la Oficina Internacional del Trabajo

Jesús Lahera Forteza

Catedrático Acreditado (por Recurso) Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Complutense

Jesús Martínez Girón

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Facultad de Derecho-Universidad de A Coruña

José María Miranda Boto

Universidad de Santiago

Luis Pérez Capitán

Director del Servicio de Estudios de la Confederación UGT

Daniel Pérez del Prado

Profesor Titular Ac. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III de Madrid. ORCID: 0000-0001-7106-6769

Alberto del Pozo Sen

Coordinador del Área Económica del Servicio de Estudios de la Confederación UGT

Susana Rodríguez Escanciano

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Presidente Emérito del Tribunal Constitucional

Eduardo Rojo Torrecilla

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona

Tomás Sala Franco

Catedrático Emérito de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia.

Tiziano Treu

Catedrático de Derecho del Trabajo
Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. CNEL

PLAN GENERAL

	<u>Páginas</u>
Prólogo	9
<i>Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer</i>	
<i>María Emilia Casas Baamonde</i>	
Capítulo 1. Las medidas laborales y de seguridad social en el estado de alarma y en la «desescalada»	15
<i>María Emilia Casas Baamonde</i>	
<i>Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer</i>	
Capítulo 2. Derecho y políticas de trabajo entre dos crisis	91
<i>Tiziano Treu</i>	
Capítulo 3. Las enseñanzas del coronavirus	117
<i>Joan Coscubiela Conesa</i>	
Capítulo 4. Emergencia sanitaria y legislación laboral ¿Qué respuestas a la crisis? Análisis de la normativa dictada en España	129
<i>Eduardo Rojo Torrecilla</i>	
Capítulo 5. Teletrabajo y coronavirus: de la emergencia a la permanen- cia	175
<i>Jesús Cruz Villalón</i>	
Capítulo 6. Flexiseguridad laboral en la crisis del coronavirus	199
<i>Jesús Lahera Forteza</i>	
Capítulo 7. Acerca de la incidencia del COVID-19 en el derecho a las vacaciones de los trabajadores	217
<i>Tomás Sala Franco</i>	
Capítulo 8. COVID-19 y delimitación conceptual del ERTE por fuerza mayor y su constatación	225
<i>Ignasi Beltran de Heredia Ruiz</i>	
Capítulo 9. Medidas para la conciliación de la vida laboral y familiar ante la emergencia sanitaria por COVID-19	255
<i>Susana Rodríguez Escanciano</i>	
Capítulo 10. El COVID-19 como riesgo causante de prestaciones de Se- guridad Social	289
<i>Cristina Aragón Gómez</i>	
Capítulo 11. La protección por desempleo ante la crisis del coronavirus	321
<i>Daniel Pérez del Prado</i>	
Capítulo 12. Un primer análisis ante el nacimiento de una nueva presta- ción: el ingreso mínimo vital	361
<i>Daniel Pérez del Prado</i>	

	<i>Páginas</i>
Capítulo 13. COVID-19 y mundo laboral. Breve reseña de las medidas adoptadas por los gobiernos para proteger al mundo del trabajo del impacto de la pandemia	393
<i>J. Ricardo Hernández Pulido</i>	
Capítulo 14. ¿Esperando a Grouchy? el papel de la Unión Europea en la crisis del COVID-19	415
<i>José María Miranda Boto</i>	
Capítulo 15. El impacto de la pandemia del coronavirus sobre la legislación laboral y de seguridad social alemana.....	425
<i>Jesús Martínez Girón y Alberto Arufe Varela</i>	
Capítulo 16. Las medidas laborales extraordinarias para hacer frente a las consecuencias del COVID-19 desde la perspectiva de las organizaciones empresariales.....	459
<i>Olimpia del Águila Cazorla</i>	
Capítulo 17. Las medidas laborales de emergencia ante el COVID-19: Las primeras medidas laborales ante la contención social limitada, y la paralización general de la actividad laboral	471
<i>Francisco José Gualda Alcalá</i>	
Capítulo 18. Comentarios y exposición de las medidas económicas y de empleo aprobadas para hacer frente a la crisis del coronavirus en España	507
<i>Luis Pérez Capitán y Alberto del Pozo Sen</i>	
ADENDA Nuevas medidas laborales y de Seguridad Social, extraordinarias y temporales, tras la finalización del estado de alarma y el proceso de «desescalada».....	545
<i>María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer</i>	
ANEXOS	561

PRÓLOGO

MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER
MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

La presente obra tiene su antecedente inmediato en un número especial de la revista DERECHO DE LAS RELACIONES LABORALES, en el que al inicio del estado de alarma provocado por la pandemia de la COVID-19 un conjunto selecto de autores hicieron el esfuerzo de realizar un análisis de las medidas laborales y de seguridad social adoptadas ante las medidas de contención impuestas por el declarado estado de alarma, que habían provocado el cese de actividades con graves efectos sociales y económicos que han afectado a empresas y a trabajadores y que han puesto en estrés los instrumentos tradicionales del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Paralelamente a las medidas de contención que han afectado a la continuidad de los trabajos y a la situación de los trabajadores una serie de sucesivos decretos leyes ha ido adaptando como legislación de urgencia coyuntural, transitoria o temporal los instrumentos y normas de nuestro Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social para enfrentarse a la gravedad de la pandemia y de sus consecuencias en la situación de las empresas y de los trabajadores. Esa serie de medidas, que tuvo como punto inicial y principal el Real Decreto-ley 8/2020, ha venido siendo corregida y adaptada por sucesivos reales decretos-leyes y por numerosas órdenes ministeriales paralelas a los sucesivos reales decretos que quincenalmente han ido prolongando el estado de alarma y adaptando su alcance a la evolución hacia arriba, y luego hacia abajo, de la propia pandemia.

Dada la importancia de las medidas adoptadas pese a su, en principio, temporalidad, se ha considerado necesario tomarlas en consideración en su visión panorámica y evolutiva con la puesta al día de aquellos trabajos y el añadido de otros nuevos en una monografía profundamente renovada y que, aparte de la utilidad práctica que está llamada a tener en el llamado proceso de normalización, puede ser una crónica, una valoración y un testimonio de la contribución del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social al alivio y cobertura de los problemas generados por una gravísima e inesperada emergencia.

Los escritos que se reúnen en este libro tienen como eje común la respuesta que el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social han dado a la incidencia de la emergencia sanitaria y sus consecuencias en el mundo del trabajo, en un contexto enmarcado por la declaración del estado de alarma y las medidas de limitación de movimientos y de confinamiento que han incidido en el desarrollo normal de los contratos de trabajo y de los empleos.

No se ha tratado solo de informar y dar a conocer las medidas urgentes y excepcionales adoptadas, sino de señalar las dificultades y problemas que han planteado algunas de ellas, también por los cambios, correcciones y modificaciones sucesivas que han experimentado durante el estado de alarma y más allá del estado de alarma, en las fases de desescalada y de normalización.

En los análisis que vienen realizándose en España y fuera de España sobre este período de emergencia y las situaciones de necesidad que ha creado se ha planteado si el cambio de paradigma que ha tenido lugar en este período con un fuerte intervencionismo del Estado y la recuperación de su papel en el sistema social y económico puede ir más allá del episodio de la pandemia que lo ha originado. Es claro que las medidas adoptadas en el período de emergencia no han tenido, ni tienen, vocación de continuidad, pero no es seguro que, tras la pandemia, se vuelva sin más a la situación precedente de un Derecho del Trabajo que ha generado desigualdades, precariedad y extensas áreas de vulnerabilidad, y de un Derecho de la Seguridad Social excesivamente basado en el principio contributivo que ha dejado fuera de protección a numerosas personas en situación de extrema necesidad y vulnerabilidad.

En palabras del Real Decreto-ley 21/2020, «la articulación jurídica de la respuesta a la pandemia se ha estructurado en torno a dos instrumentos constitucionales, de un lado la declaración del estado de alarma, y las medidas adoptadas en su virtud, y de otro la adopción de sucesivos reales decretos-leyes, fundamentalmente dirigidos a paliar las consecuencias y efectos negativos que en el ámbito socioeconómico está suponiendo la pandemia y las medidas de contención adoptadas para contenerla».

Ha sido esta legislación de urgencia la que mayor incidencia directa ha tenido en el campo laboral y de la Seguridad Social, y su base jurídica no ha sido tanto la declaración de estado de alarma como el art.86.1 CE, que permite al Gobierno dictar disposiciones legislativas «provisionales», que requieren la necesaria convalidación por el Congreso de los Diputados y que pueden tramitarse como proyectos de ley, en caso de «extraordinaria y urgente necesidad».

El real decreto-ley ha sido un instrumento utilizado con excesiva frecuencia en materia laboral y de Seguridad Social como la vía inicial de introducción de las reformas laborales más importantes. Sin embargo, en la presente ocasión no se ha tratado de introducir reformas con vocación de permanencia, cambios permanentes en nuestra legislación laboral y de Seguridad Social, sino solo medidas coyunturales de duración limitada para afrontar los problemas económicos y laborales provocados por las medidas de contención adoptadas en el estado de alarma y a cuya duración se han vinculado la mayor parte de esas medidas. Se ha tratado de un Derecho temporal en o para la emergencia, que ha dejado intacta, salvo algunas excepciones concretas, la vigencia de la normativa preexistente.

Esta legislación de urgencia se ha adoptado en un contexto en el que las políticas laborales, de empleo y de protección social se han combinado y apoyado mutuamente, con un trasfondo adicional de soporte del mantenimiento de las empresas y del tejido productivo. Para ello se ha facilitado a las empresas la no continuidad «en activo» de los contratos de trabajo, aliviándolas de los correspondientes costes salariales y del pago de cotizaciones, tratando al mismo tiempo evitar despidos y extinciones de contratos de trabajo, aunque éstos se hayan producido en un número considerable, habiéndose elevado considerablemente el número de desempleados.

Estas normas de emergencia no han respondido, como algunas reformas laborales recientes, a criterios de política económica dictados desde Bruselas, se han inspirado en medidas paralelas que se han adoptado en países próximos, particularmente

en Italia, en Francia o en Alemania. Su propósito ha sido atender las consecuencias empresariales, laborales y sociales de la supresión y traslación del trabajo, justificando y confirmando con ello la razón de ser de las funciones propias del Derecho del Trabajo y Seguridad Social, aunque al mismo tiempo contemplando los problemas de una recuperación paulatina hacia una normalidad que se espera difícil y arriesgada.

El objetivo de mantenimiento del empleo se ha conjugado con el objetivo del mantenimiento del tejido productivo, buscando un equilibrio no fácil, pero necesario, entre facilitar a las empresas la liberación temporal de cargas laborales, incluidas las cuotas de Seguridad Social, con el aseguramiento a los trabajadores de la continuidad futura de sus relaciones de empleo y la cobertura de la pérdida de ingresos vinculada a la suspensión del trabajo o reducción del horario.

A tal fin se han utilizado técnicas de ajuste temporal de las empresas con mantenimiento del empleo, protegiendo a los afectados y dotando de estímulos económicos a las empresas, tratando de asegurar su continuidad futura. Se trataría de lo que se ha llamado la «buena flexiguridad», que trata de perseguir simultáneamente buenos niveles de flexibilidad en el mercado y de seguridad en el empleo como instrumento de políticas públicas y de inclusión social, que contrasta con la desequilibrada flexiguridad que había caracterizado a reformas laborales recientes en las que la seguridad en el mercado de trabajo no se había ni siquiera pretendido.

La gestión laboral de la pandemia ha tratado de buscar un equilibrio de sacrificios más ponderado entre empresas y trabajadores, en lo que ha podido influir el mayor espacio concedido al diálogo y a la concertación social, que están detrás de varias de las medidas adoptadas a partir del Real Decreto-ley 8/2020, que ha sido la norma clave de esta legislación de urgencia con el triple objetivo de reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables, apoyar en lo posible la continuidad de la actividad productiva y el mantenimiento del empleo y reforzar la lucha contra la enfermedad.

En las medidas adoptadas, con intervención y propuesta de diversos departamentos ministeriales, se ha visto la interrelación e interconexión de políticas de salud pública, de políticas laborales, de políticas de empleo, de políticas de protección social y de políticas económicas y fiscales, porque a la postre todo el sistema ha funcionado sobre una asunción por el Estado de cargas públicas, también para llenar vacíos o insuficiencias provocadas por políticas precedentes que han afectado negativamente al sistema sanitario, al sistema educativo y al sistema de protección social.

El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ha cumplido sus funciones propias y, transitoriamente, otras funciones para facilitar la lucha contra la pandemia en un primer momento y, aliviada algo ésta, la reapertura paulatina de las actividades productivas y el proceso de normalización una vez terminada la situación excepcional generada por la declaración del estado de alarma, como se refleja ya en el Real Decreto-ley 24/2020, última norma con la que se cierra el libro y que ha ampliado los ERTes hasta el 30 de septiembre, así como la protección extraordinaria por el desempleo, las exenciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social y el compromiso empresarial de empleo vinculados a ellos.

En este contexto de normas transitorias y excepcionales se ha insertado, sin embargo, una innovación significativa, la creación del Ingreso Mínimo Vital con la con-

dición de prestación no contributiva de nuestro sistema de Seguridad Social como respuesta a las graves situaciones de exclusión y vulnerabilidad social puestas de manifiesto o agravadas durante la pandemia.

La emergencia ha generado cambios de enfoque que difícilmente pueden perderse de vista una vez superada aquélla. Sirva como ejemplo el hecho de que las medidas de alejamiento social han contribuido decisivamente a la utilización de fórmulas de trabajo a distancia, en particular el teletrabajo por medios digitales, garantizándose con ello el confinamiento y convirtiendo la vivienda al mismo tiempo en lugar de trabajo y de cuidado sanitario preventivo. La ampliación de este tipo de trabajo en estos pocos meses ha hecho conocer las ventajas y los problemas que plantea, entre ellos la nueva perspectiva de conciliación del trabajo en el hogar y el trabajo para el hogar, de indudable trascendencia a efectos antidiscriminatorios por género.

Otro efecto que no debe pasar desapercibido es la atención dedicada en la legislación de urgencia a los trabajadores autónomos. El tema no es nuevo y se ha venido planteando en los estudios más recientes sobre el futuro del trabajo, donde se han comprobado las dificultades de mantener las fronteras tradicionales entre trabajo subordinado y trabajo autónomo, a la vista de la realidad de nuevas de la forma de trabajo, con la creación de situaciones híbridas más que grises, que el Derecho del Trabajo no puede desconocer. Pero junto a ello, en relación con los trabajadores autónomos verdaderos que actúan en un mercado abierto, su fragilidad y vulnerabilidad manifestada durante la pandemia ha hecho que le hayan sido aplicadas técnicas propias del Derecho del Trabajo como las prestaciones por cese de actividad u otras medidas de protección social extraordinaria.

El protagonismo del Estado, moderado a veces por fórmulas de diálogo social en la cúspide, ha hecho que durante la emergencia la autonomía colectiva y la acción sindical, especialmente en los niveles sectoriales y de empresa, no hayan jugado un papel principal ni importante, como se puede comprobar en la lectura de los estudios que se contienen en este libro. Sin embargo, en el proceso de normalización será necesario el reforzamiento de los mecanismos de representatividad colectiva y el poder real de los sindicatos, su autoridad, su prestigio y su saber hacer para dar respuestas adecuadas a las necesidades emergentes, haciéndose cargo y teniendo en cuenta también a los trabajadores precarios y vulnerables, incluida una especial atención a la emigración, en un momento en que la crisis económica precedente había debilitado notablemente el poder sindical dada la dificultad para el sindicato de representar situaciones de trabajo tan diferentes y con posiciones individualistas o corporativas.

En todo caso, la emergencia provocada por la pandemia ha mostrado la centralidad del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social para asegurar la ciudadanía social y la dignidad y seguridad del trabajo y de los que lo realizan. La experiencia de las medidas adoptadas en la emergencia ha podido ser un campo de prueba de nuevos enfoques necesarios para la reconstrucción y anunciada reforma del Derecho del Trabajo. Tras la emergencia, las cosas y el propio Derecho del Trabajo posiblemente no serán lo que eran. La pandemia ha generado cambios de mentalidades y, sin que ello suponga rupturas con el pasado, las medidas laborales en la emergencia tendrán influencia en el devenir del Derecho del Trabajo, abriéndose, como ya se había anunciado, una nueva fase del Derecho del Trabajo en la que se respete la dignidad del trabajo y de la persona que trabaja sin que

los instrumentos del Estado del bienestar sirvan para corregir los desequilibrios de un mercado de trabajo cada vez más precario y en condiciones de trabajo y salariales contrarias a la dignidad humana e incompatibles con un Estado social y democrático de Derecho.

Debe agradecerse vivamente a los coautores de este libro el notable esfuerzo que han realizado de teje y desteje, de puesta al día de una normativa vacilante, no exenta de contradicciones y antinomias, y cuya interpretación, además, ha sido objeto de lecturas oficiales u oficiosas que no siempre han conseguido el efecto clarificador deseado.

CAPÍTULO I

LAS MEDIDAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO DE ALARMA Y EN LA «DESESCALADA»

MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE
MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER

ÍNDICE

I. Propósito	16
II. El alcance del estado de alarma.....	17
III. La incidencia del estado de alarma en la actividad productiva y en los empleos.....	21
A. La suspensión de actividades y la imposición de un confinamiento estricto a través de una norma legal de urgencia exclusivamente laboral.....	21
B. La saturación del sistema sanitario, el incremento de la obligación de trabajar y el necesario mantenimiento de los servicios esenciales. Una esencialidad diferente.....	25
C. La paulatina recuperación de la actividad económica y de los trabajos en las fases de la desescalada	28
IV. El Derecho del Trabajo de urgencia en la emergencia.....	32
A. La sucesión de normas legales de urgencia en el estado de alarma.....	33
B. Las instituciones y técnicas del Derecho del Trabajo en la emergencia del confinamiento y del desconfinamiento: la salvaguarda del empleo	37
a. Trabajo a distancia y conciliación de familia y trabajo.....	39
b. Los expedientes de regulación temporal de empleo y la evitación de los despidos y de las extinciones de los contratos temporales.....	40
V. La flexibilización de la contratación temporal	46
VI. El sistema de fuentes en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la emergencia.....	49
A. Un derecho gubernamental excepcional y transitorio.....	49
B. El Derecho «infralegal» de las autoridades delegadas del Gobierno en el estado de alarma	55
C. La minusvaloración de la negociación colectiva.....	58

D. La aplicación de las fuentes normativas.....	60
VII. La cobertura extraordinaria del desempleo y de la pérdida de actividad temporal de los trabajadores autónomos y de los empresarios por un Derecho de la Seguridad Social en la emergencia, y otras medidas extraordinarias.....	62
A. El contagio de COVID-19, riesgo de salud pública y riesgo laboral; contingencias comunes y profesionales.....	63
B. Protección extraordinaria por desempleo (y expedientes de regulación temporal de empleo COVID-19).....	65
C. Exenciones de las cotizaciones empresariales a la seguridad social (y expedientes de regulación temporal de empleo por fuerza mayor COVID-19).....	67
D. Protección extraordinaria de trabajadores autónomos y empresarios y recurso excepcional a los planes de pensiones.....	68
VIII. La protección extraordinaria de la vulnerabilidad social	70
A. El recurso coyuntural a la protección asistencial de desempleo.....	70
B. Otras medidas de apoyo a los trabajadores autónomos.....	72
C. El ingreso mínimo social.....	73
IX. La tutela de los derechos en el estado de alarma	75
A. La justicia cautelar sobre prevención de riesgos. Manifestaciones sindicales.....	78
B. Un Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la emergencia basado en la tutela administrativa.....	80
C. La recuperación de la tutela judicial: agilización procesal y medidas de choque ante el previsible incremento de la litigiosidad.....	82
X. Consideración final.....	87

I. Propósito

2020 pasará a la historia como el año de la terrible pandemia del COVID-19. Las medidas que han tenido que ser adoptadas frente a ella han tenido graves consecuencias sociales y económicas que han incidido en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social que han demostrado en la ocasión el papel central que desempeñan en la sociedad y en el ordenamiento vigente tanto en las fases iniciales sanitaria como en las de la progresiva desescalada y en la deseada y esperable vuelta a la normalidad. En estas situaciones, nuestra disciplina ha sufrido momentos de estrés y ha sido objeto de pruebas y de experimentaciones de las que debemos extraer enseñanzas útiles para la anunciada revisión del Estatuto de los Trabajadores para que éste recupere su función constitucional de tutela de los trabajadores

El devastador efecto de la pandemia, particularmente intenso en España, obligó a decretar el estado de alarma, a adaptar y ampliar los servicios sanitarios y a

adoptar medidas extraordinarias de urgencia que han afectado a la continuidad de los trabajos y a la situación de los trabajadores y que han puesto a prueba los instrumentos y normas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, los cuales han demostrado contar con mecanismos adecuados para enfrentarse a la grave situación que han sufrido empresas y trabajadores, aunque hayan necesitado el dictado de disposiciones temporales urgentes para enfrentarse a las consecuencias laborales de la pandemia, ya sea corrigiendo o excepcionando temporalmente la aplicabilidad de la normativa laboral existente, ya sea recurriendo a nuevas normas también dirigidas a establecer amortiguadores sociales.

Ese nuevo Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social «en» la emergencia sin pretensión de permanencia se ha creado a través de reales decretos-leyes, decretos, órdenes ministeriales, o resoluciones e instrucciones interpretativas, que, en esa coyuntura, han acentuado la estatalidad de nuestra disciplina y han reducido el juego de la autonomía colectiva, al no haberse aprovechado su potencialidad ni sus posibilidades de pactar medidas temporales adaptadas a las circunstancias concretas de los sectores y de las empresas.

La negociación colectiva tan solo ha sido llamada a complementar la regulación estatal en la materia, central en la crisis sanitaria, de prevención de riesgos laborales frente a la COVID-19, ausente de las disposiciones de rango legal, pero objeto de sucesivas órdenes del Ministro de Sanidad en su condición de autoridad competente delegada en el estado de alarma y, en relación con ella, ha llamado a la negociación colectiva para establecer a nivel de empresa y de sector las condiciones laborales en la progresiva reapertura de la economía, en la llamada fase de «desescalada» o recuperación gradual de las actividades.

El diálogo social, que no había tenido un papel relevante en la adopción de la mayoría de estas medidas extraordinarias laborales y de protección social frente a la suspensión de la actividad económica y laboral, ha fructificado en un Acuerdo Social en Defensa del Empleo, firmado el 11 de mayo por el Presidente del Gobierno, los Secretarios generales de CCOO y de UGT, y los Presidentes de la CEOE y la CEPYME, ya en la etapa de «desescalada». Con independencia de sus compromisos, fue un tipo singular de acuerdo social tripartito, que contiene, a diferencia de la legislación negociada de la concertación social, un texto articulado como tal aprobado al día siguiente como Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo en el que el Consejo de Ministros se ha limitado a incorporar la exposición de motivos de la norma de urgencia y a añadir una disposición final sobre su entrada en vigor.

El propósito de estas páginas es levantar acta y hacer un relato, crónica o relación de las medidas laborales que se han adoptado frente a la pandemia en sus distintas fases y hasta la normalización, desde una visión general y sin entrar en los detalles que voces autorizadas han analizado puntualmente a lo largo del libro.

II. El alcance del estado de alarma

El calificativo jurídico «de emergencia» se utiliza en el artículo 15 CEDH, que permite a los Estados comunicar al Secretario General del Consejo de Europa la suspensión por tiempo limitado de algunos de los derechos reconocidos en ese Convenio y determina los derechos no susceptibles de suspensión. Además, en el articulado del Convenio, especialmente en sus artículos 8 a 11, prevén la posibili-

dad de restricción o limitación de los derechos en ellos reconocidos por diversas causas, entre ellas la salud pública y las situaciones epidemiológicas graves.

El artículo 15 CEDH se refiere a tiempos de guerra y a otras emergencias públicas que amenacen la vida de la nación y su aplicación está sometida a requisitos muy estrictos: ha de ser un último recurso a utilizar en la medida en que las normas internas y los poderes ordinarios no permitan afrontar la situación de emergencia, y permite una suspensión temporal de sólo ciertos derechos y una asunción de poderes extraordinarios limitada a lo estrictamente requerido por la situación a afrontar. Esa suspensión no significa una carta blanca, una «*lawlessness*», sino sólo, como en el estado de alarma, la admisión temporal de la asunción por las autoridades estatales de poderes extraordinarios en el marco de una «nueva legalidad» provisional para hacer frente a las emergencias que se presenten y con una necesaria y anunciada fecha de caducidad.

Muy pocos países han hecho uso de esta facultad de suspensión de derechos pero todos han adoptado con carácter urgente medidas extraordinarias de prevención para enfrentarse con la imprevisible y gravísima pandemia, con especial incidencia inicial en Europa. Estas medidas han afectado a libertades fundamentales reconocidas internacionalmente, en las constituciones nacionales en los Tratados de la Unión Europea, en especial en la libertad de circulación y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuando fuera aplicable.

En el caso de España, esas medidas se han dictado bajo la cobertura del estado de alarma que fue declarado por el *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, para la gestión en todo el territorio nacional de la situación de emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, desde el 14 de marzo y durante quince días naturales, de acuerdo a las previsiones del escueto artículo 161.2 de la Constitución, y de la ley orgánica a la que éste se remite, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Ese Real Decreto declaró el estado de alarma ante una crisis sanitaria de excepcional y extraordinaria gravedad causante de situaciones de contaminación graves y de desabastecimiento de productos de primera necesidad para «proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública», adoptando medidas extraordinarias y temporales, entre otras, «limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos» (artículo 11.a LO 4/1981), que no han sido, y así lo declara, de suspensión o «prohibición temporal» de derechos fundamentales sino de limitación de derechos, aunque, por la gravedad y lo incontrolable de la situación, llevada a extremos, como el confinamiento domiciliario, que han generado «zonas grises» cercanas a una suspensión de los derechos de libertad de circulación, de reunión y de residencia.

Ello ha abierto en España y fuera de ella, un debate doctrinal sobre el alcance limitativo o suspensivo de las medidas de confinamiento y su ajuste o desajuste por exceso a los presupuestos delimitadores del estado de alarma que, con motivo de las sucesivas prórrogas parlamentarias del real decreto de declaración inicial del estado de alarma, ha penetrado también en el debate político, por defecto y por exceso del cauce instrumentado por el Gobierno para confinar y para desconfinar.

Las medidas del Gobierno condujeron a una situación generalizada de confinamiento y tuvieron un gran impacto restrictivo de la libertad constitucional de circulación de las personas por las vías de uso público, que no alcanzó a los desplazamientos individuales a los lugares de trabajo, profesionales y empresariales para la realización de las prestaciones correspondientes autorizadas, ni al retorno a la residencia habitual. Limitaron contundentemente la libertad constitucional de empresa y el derecho constitucional al trabajo prestado presencialmente en determinados sectores de actividad en los que la presencia de personas facilitaba el contagio de la enfermedad, lo que redundó en la intensidad de la limitación del derecho de libre circulación.

Al mismo tiempo, las medidas decretadas mantuvieron la obligación de trabajar presencialmente o la incrementaron en sectores y actividades calificados de esenciales, habiendo recurrido a autorizar contrataciones y reincorporaciones excepcionales de personal para reforzar el sistema nacional de salud y el de servicios sociales y luchar contra la pandemia, y para asegurar el abastecimiento de bienes de primera necesidad para la población. Autorizaron así, en su caso, el recurso al trabajo obligatorio para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública.

La duración inicial del estado de alarma era de quince días naturales, conforme a unas previsiones legales pensadas para situaciones extraordinarias de breve duración. Al mantenerse la situación de emergencia sanitaria, para garantizar su eficaz gestión y para contener la propagación de la enfermedad, el Gobierno, sobre la base del artículo 161.2 CE, solicitó del Congreso de los Diputados la autorización de su prórroga hasta el 12 de abril. El Congreso de los Diputados autorizó la prórroga, pero solicitó la inclusión de una nueva disposición adicional en el Real Decreto 463/2020, para establecer la obligación del Gobierno de remitir semanalmente al Congreso información sobre el grado de ejecución de las medidas adoptadas y sobre su eficacia para alcanzar los objetivos propuestos, contener el virus y mitigar su impacto sanitario, económico y social.

El *Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo* prorrogó el estado de alarma hasta el 12 de abril y modificó el Real Decreto 463/2020, en los términos de la autorización parlamentaria para imponer, de acuerdo con el artículo 8.1 de la Ley Orgánica 4/1981, esa obligación informativa del Gobierno. Con ello, se reconocía implícitamente la posibilidad de que el Gobierno, en atención a la evolución de la emergencia sanitaria, ampliase las medidas decretadas en la declaración del estado de alarma hacia un mayor confinamiento social y una más amplia paralización de la actividad económica, a excepción de los servicios esenciales, un extremo no incorporado a la solicitud de prórroga del Consejo de Ministros y que fue especialmente controvertido en el debate parlamentario y social, pero que, como se verá, se materializó a través de un real decreto-ley en materia laboral, el RDL 10/2020, de 29 de marzo.

El Gobierno solicitó de nuevo del Congreso autorización la ampliación del estado de alarma hasta el 26 de abril, autorización de prórroga concedida y declarada la misma por el *Real Decreto 487/2020, de 10 de abril*.

El Gobierno volvió a solicitar autorización para una tercera prórroga hasta el 10 de mayo de 2020, que, una vez autorizada, acordó el *Real Decreto 492/2020, de 24 de abril* —que, además, modificó el artículo 7 del Real Decreto 463/2020 para

permitir a los menores de 14 años acompañar a los adultos responsables de su cuidado en los desplazamientos permitidos a ellos, de acuerdo con las orientaciones específicas que determinase el Ministerio de Sanidad. En su exposición de motivos se afirmaba que esta medida de alivio del confinamiento, atendiendo a la evolución de la pandemia, conciliaba los objetivos de protección de la salud pública con los de la tutela del interés superior del menor. Además, anunciaba «un escenario de gradual levantamiento» de las medidas prorrogadas, ante la reducción del riesgo sanitario. A tal fin, el Real Decreto 492/2020 autorizó al Ministro de Sanidad a adaptar territorialmente las medidas de contención de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos de actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras, introduciendo modificaciones, ampliaciones o restricciones, por razones justificadas de salud pública.

La cuarta prórroga autorizada, hasta el 24 de mayo, fue acordada por el *Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo*, cuya exposición de motivos justificó la proporcionalidad de sus limitaciones a la libertad constitucional de circulación y señaló la insuficiencia de la legalidad ordinaria para lograr la contención del riesgo sanitario y favorecer le reapertura de la economía, afirmando que solo manteniendo esas limitaciones en todo el territorio nacional era posible controlar la pandemia y que el estado de alarma era el instrumento constitucional para lograrlo sin «alternativa jurídica» que permitiera limitar a nivel nacional el derecho fundamental del artículo 19 de la CE. Lo más importante y novedoso de este Real Decreto fue el establecimiento del procedimiento para la desescalada y «transición a la nueva normalidad» en cuatro fases diferenciadas por las actividades permitidas en cada una de ellas. El Gobierno, siguiendo el Plan diseñado por la Unión Europea, había aprobado su plan de desescalada el 28 de abril, remitido al Congreso de los Diputados el día siguiente. El Real Decreto 514/2020 habilitó al Ministro de Sanidad, a propuesta, en su caso, de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, acordar, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, la progresión o regresión de las medidas aplicables en un determinado ámbito territorial, sin perjuicio de las habilitaciones conferidas al resto de autoridades delegadas competentes (artículo 3).

Adoptó un sistema de «cogobernanza» con las Comunidades Autónomas para acordar la modificación, ampliación o restricción de las limitaciones de la libertad de circulación de las personas, de las medidas de contención de la actividad económica y del trabajo y de las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, con el fin de adaptarlas a la evolución de la emergencia sanitaria en cada comunidad autónoma. En caso de acuerdo, las medidas se aplicarían por el presidente o presidenta de la Comunidad Autónoma, como representante ordinario del Estado en el territorio (artículo 4).

El *Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo* acordó, tras la preceptiva autorización parlamentaria, la quinta prórroga del estado de alarma, hasta el 7 de junio de 2020, y reiteró que la legislación sobre salud pública fuese adecuada para contener de forma eficaz la propagación de la enfermedad, pues sólo permitía establecer limitaciones a la libertad deambulatoria de ámbito subjetivo y territorial restringido, e introdujo cambios importantes: habilitó al Ministro de Sanidad, ahora única autoridad competente, para acordar la progresión de las fases del levantamiento de las medidas de contención o desescalada y para fijar las aplicables en cada ámbito territorial, a propuesta, en su caso, de las comunidades autónomas y de las ciudades

de Ceuta y Melilla, y sin perjuicio de los acuerdos del Gobierno con éstas sobre la libertad de circulación de las personas, las medidas de contención y las de aseguramiento de bienes, servicios, transportes y abastecimientos, para adaptarlas mejor a la evolución de la emergencia sanitaria en cada comunidad autónoma. Previó este Real Decreto la pérdida de efecto de las restricciones del estado de alarma en las correspondientes provincias, islas o unidades territoriales que superasen todas las fases de la desescalada, levantó la suspensión de los plazos procesales y de los de prescripción y caducidad de derechos y acciones desde el 4 de junio y la de los plazos administrativos desde el 1 de junio, reanudándose, o reiniciándose su cómputo, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas (artículo 9).

La sexta y última prórroga del estado de alarma hasta el 21 de junio, debidamente autorizada, fue aprobada por el *Real Decreto 555/2020, de 5 de junio*. Su gran novedad ha sido el que las autoridades competentes delegadas para el ejercicio de las funciones previstas en el Real Decreto 463/2020, han sido el Ministro de Sanidad, bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, con arreglo al principio de cooperación con el Presidente o Presidenta de la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias, habilitados para la adopción, el territorio, modulación y ejecución de medidas de la fase 3 del plan de desescalada, a excepción de las de libertad de circulación más allá del ámbito territorial de cada comunidad autónoma. Asimismo, se han declarado competentes, también, los presidentes o presidentas autonómicos para decidir la superación de la mencionada fase 3, de acuerdo a criterios sanitarios y epidemiológicos, la consiguiente finalización de los efectos del estado de alarma en las diferentes unidades territoriales de cada Comunidad y la entrada en la «nueva normalidad» (artículo 6).

El Real Decreto 555/2020 permitió la flexibilización de las medidas de contención y la reanudación de las actividades presenciales en el ámbito educativo no universitario y de la formación (artículo 7) y mantuvo la vigencia de las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones dictadas por las autoridades competentes delegadas en la declaración inicial del estado de alarma, en cuanto no se opusieran a lo dispuesto en otras posteriores, al nuevo Real Decreto, y a las aprobadas por las nuevas autoridades competentes en ejercicio de sus competencias (artículo 8).

III. La incidencia del estado de alarma en la actividad productiva y en los empleos

A. La suspensión de actividades y la imposición de un confinamiento estricto a través de una norma legal de urgencia exclusivamente laboral

La incidencia del Real Decreto 463/2020 y su adopción de medidas preventivas supuso una severa contención de la actividad económica, del funcionamiento de las empresas y, consecuentemente, de la paralización del trabajo con el efecto inmediato de un crecimiento del desempleo fulgurante y altísimo.

La paralización de la economía y del trabajo ha seguido una línea de evolución zigzagueante, desde el Real Decreto de declaración del estado de alarma, con extensiones a nuevas actividades de servicios, y exclusiones de otras previamente

suspendidas, que por una norma laboral, el ya citado Real Decreto-ley 10/2020, acabó por extenderse a otras actividades no esenciales.

Las denominadas «medidas de contención» de distintos sectores de actividad del Real Decreto de declaración del estado de alarma (locales y establecimientos minoristas, museos, archivos, bibliotecas, monumentos, espectáculos públicos, actividades deportivas y de ocio, actividades de hostelería y restauración y otras adicionales) impusieron la suspensión temporal obligatoria del trabajo presencial a través de la suspensión obligatoria de la apertura al público de los locales y establecimientos en los que se desarrollaba. En las actividades de hostelería y restauración se permitieron exclusivamente los servicios de entrega a domicilio. En las de peluquería, los servicios prestados a domicilio. Asimismo, se suspendió la apertura al público de establecimientos de alojamiento turístico (hoteles y alojamientos similares, y otros alojamientos de corta estancia, campings, aparcamientos de caravanas y otros establecimientos similares, ubicados en cualquier parte del territorio nacional), salvo los trabajos de vigilancia, seguridad y mantenimiento y salvo los alojamientos turísticos de larga estancia y de temporada, sin poder admitir a nuevos clientes. En el sector educativo y formativo se suspendió el trabajo presencial, manteniéndose las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», «siempre que resulte posible».

El Real Decreto 463/2020 facultó a la autoridad competente para suspender cualquier otra actividad o establecimiento que pudiera suponer un riesgo de contagio, y en las actividades cuyo funcionamiento se mantuvo, se impuso el cumplimiento de las medidas e instrucciones de protección, indicadas por el Ministerio de Sanidad tendentes a evitar el contagio de la COVID-19.

Los servicios de transporte público de viajeros se redujeron progresivamente hasta alcanzar los de transporte por carretera y ferroviarios de ámbito urbano y periurbano, sometidos a contrato público u obligaciones de servicio público (OSP), o de titularidad pública, con independencia de la Administración titular o competente sobre los mismos, los niveles de prestación similares a los de fin de semana, para atender la necesidad de acceso al puesto de trabajo del personal ocupado en los servicios esenciales y de los ciudadanos a los servicios básicos, en el periodo de aplicación del permiso retribuido obligatorio del 30 de marzo al 9 de abril, instituido por el RDL 10/2020. En el mismo periodo de tiempo, la oferta de los servicios de transporte de viajeros de carácter no urbano ni periurbano, sometidos a contrato público u OSP, debió reducirse por los operadores o las Administraciones competentes hasta ajustarse a las necesidades específicas de la demanda, en el marco de lo dispuesto por la Orden TMA/273/2020, de 24 de marzo, que ya había reducido la oferta de servicios de transporte público de viajeros desde su disminución inicial por el Real Decreto de alarma.

El Real Decreto 463/2020 exceptuó de la obligación de suspensión de la actividad comercial a los establecimientos minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías, centros o clínicas veterinarias, y las oficinas de arrendamiento de vehículos sin conductor. Ello, en la medida estrictamente necesaria para que los consumidores pudieran realizar la adquisición de alimentos y productos de prime-

ra necesidad, debiendo evitarse las aglomeraciones y debiendo controlarse que consumidores y empleados guardasen la distancia de seguridad a fin de evitar posibles contagios.

El citado Real Decreto 463/2020 mantuvo la realización de la asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, y la actividad de los medios de comunicación de titularidad pública y privada, garante de los derechos fundamentales de libre información y expresión.

Normas posteriores de las autoridades delegadas, permitieron abrir los establecimientos de los aeropuertos imprescindibles para atender las necesidades esenciales de trabajadores, proveedores y pasajeros en sus instalaciones, autorizaron la apertura de las oficinas de arrendamiento de vehículos sin conductor para asegurar el transporte de mercancías, el abastecimiento de la población y los desplazamientos para trabajar y realizar la actividad empresarial en los sectores y ámbitos en que estuvo permitida.

Todas esas limitaciones generaron una reducción importantísima de las actividades económicas y de las prestaciones de trabajo subordinado o autónomo. Además, muchas empresas se vieron abocadas a la suspensión de actividades autorizadas al no poder adoptar las medidas preventivas del contagio (distanciamiento personal entre consumidores y entre trabajadores) y cumplir las medidas legales de prevención de riesgos laborales, por depender de suministros que la pandemia global había cortado, o por ser contratistas de una principal o proveedores de comercios minoristas cuya actividad había quedado suspendida.

En esta situación inédita se instaló el debate público acerca de la conveniencia o de la necesidad, para contener la pandemia, de un cierre total de la actividad económica, salvo los servicios esenciales para la salud y la vida de las personas, como habían hecho otros países. El Gobierno, que dijo seguir el criterio de los expertos sanitarios, inicialmente no lo consideró necesario. Trató de conjugar el objetivo principal de protección de la salud de la población, la vida y la salud de las personas y del colapsado sistema sanitario, con el sostenimiento del tejido productivo, de las empresas, del empleo y de los trabajadores autónomos. En su lógica, hubiera sido más grave la crisis económica y social tras la finalización de las medidas de confinamiento, si se hubiera decidido esa paralización total.

Caía por su peso la necesidad de mantener las actividades económicas relacionadas con el sistema de salud y las necesidades básicas de las personas, consideradas desde el principio servicios esenciales críticos y no críticos. Fue también necesaria la reconversión, al menos temporal, de nuestra industria para la fabricación de los bienes necesarios para la protección de los profesionales sanitarios, que han pagado con un alto índice de enfermedad y letalidad la falta de medios de protección, y otros profesionales frente a la pandemia, que, por una política de rentabilización de coste y de externalización de actividades, tuvimos que adquirir en un mercado global desbordado que exacerbaba la agresión de la competencia entre países (y de las comunidades autónomas) ante una pandemia global.

El extremo más controvertido fueron las actividades económicas no esenciales y, en concreto, la construcción y la industria. En el debate sobre su cierre, o no, se cruzaron posiciones contrapuestas, que ponderaron de modo diferente las necesidades apremiantes, los criterios científicos, los valores en juego en difícil equilibrio,

y los índices de evolución de la pandemia. Cerrado temporalmente el turismo y el comercio presencial ¿cómo evitar un desplome de consecuencias económicas y sociales devastadoras al hacer más difícil la reapertura de la economía?, ¿cómo proteger, sin medios para ello, a los trabajadores, a la población en general y a la capacidad de respuesta del sistema sanitario, de un virus cuya cadena de propagación se basa en el contacto personal. Por lo demás, desde una perspectiva económica, se argumentaba si no sería más efectivo un cierre económico total para controlar antes la expansión del virus, que un plan de choque estricto, realmente eficaz. En todo caso, ante la amplitud de la epidemia sobre todo en el momento de su evolución hacia el esperado «pico», fue claro que salvar vidas debía ser prioritario a salvar empresas y empleos.

El Gobierno, en el Real Decreto 476/2020, el que había prorrogado inicialmente el estado de alarma, ya había dejado la puerta abierta a una futura ampliación de las medidas de contención de la actividad económica, si fuera necesaria a la luz de la valoración de la eficacia de las ya adoptadas para contener el virus y para mitigar su impacto sanitario, económico y social. Esa finalidad se alcanzaría a través del citado RDL 10/2020, de 29 de marzo, que restringió la movilidad de la «población», en los términos de su título, al obligar a los empleadores y empresas a conceder, y a las personas trabajadoras por cuenta ajena a disfrutar, de un permiso retribuido recuperable de duración desde el 30 de marzo al 9 de abril de 2020, a excepción de los trabajadores estrictamente imprescindibles para mantener la actividad indispensable de las empresas y de los destinados a prestar trabajo presencial en los sectores o actividades esenciales, que el propio RDL 10/2020 incluía en los veinticinco epígrafes de su Anexo a través de una técnica singular, excluir de la aplicación del permiso retribuido obligatorio por COVID-19 a las personas trabajadoras por cuenta ajena que prestaban servicios en las actividades relacionadas.

Al no poder acudir al trabajo, la libertad de desplazamiento de las personas trabajadoras padeció una mayor restricción respecto al Real Decreto de declaración del estado de alarma, endureciéndose en la norma de urgencia las medidas de confinamiento a través de técnica jurídico-laboral de interrupción de la obligación contractual de trabajar, si el trabajo no se pudiera realizar presencialmente, mediante la concesión *ex lege* de un novedoso permiso retribuido, de disfrute obligatorio, durante el tiempo limitado indicado en la disposición en el que la libertad de circulación de las personas para desplazarse al trabajo resultó más restringida y el derecho fundamental indirectamente afectado. La extensión del confinamiento fue la finalidad determinante de la especie de distribución irregular de la jornada impuesta por el RDL 10/2020 —un permiso obligatorio, una contradicción en sus términos—, sustituible por técnicas o instituciones que logran la misma finalidad en el mismo período de tiempo, como los expedientes de regulación de empleo suspensivos y, por supuesto, el teletrabajo.

La Orden SND/307/2020, de 30 de marzo, se vio en la necesidad de «especificar» que las actividades de representación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales no estaban afectadas por las restricciones de movilidad impuestas por el Real Decreto de declaración del estado de alarma, ni por las impuestas por el Real Decreto-ley 10/2020, que presuponiendo el mismo imponía esas restricciones. Además, aclaró por si fuera necesario, que ese permiso no se aplicaba a las personas trabajadoras por cuenta propia en suspensión de actividades.