



Análisis de las medidas de Seguridad Social adoptadas por el Gobierno de España en relación con la crisis del COVID-19

Eduardo Enrique Taléns Visconti

*Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Valencia*

Extracto

Como es de sobra conocido por todos, el SARS-CoV-2 (causante de la enfermedad denominada COVID-19) es un nuevo tipo de coronavirus que está afectando a la salud de las personas. Fue detectado por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, provincia de Hubei, en China. El COVID-19 está generando en España (y en el resto del mundo) innumerables problemas de toda índole. Entre otros muchos, está planteando nuevos retos y perspectivas dentro del ámbito jurídico laboral. En materia de Seguridad Social pudimos ver las primeras reacciones normativas en relación con el cambio de paradigma que proyecta el coronavirus. A lo largo del presente trabajo, comentaré de una forma sistemática y comprensible todas las medidas que han sido adoptadas en materia de Seguridad Social a lo largo de esta crisis, en este caso, por los Reales Decretos-Leyes 6/2020, 7/2020, 8/2020 y 9/2020.

Palabras clave: COVID-19; Seguridad Social; desempleo; obligación de cotizar; cese de la actividad profesional.

Fecha de entrada: 20-03-2020 / Fecha de revisión: 31-03-2020 / Fecha de aceptación: 31-03-2020

Cómo citar: Taléns Visconti, E. E. (2020). Análisis de las medidas de Seguridad Social adoptadas por el Gobierno de España en relación con la crisis del COVID-19. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 121-145.





Analysis of the Social Security measures adopted by the Government of Spain in relation to the COVID-19 crisis

Eduardo Enrique Taléns Visconti

Abstract

As it well know to all, SARS-CoV-2 (or COVID-19) is a new type of coronavirus that is affecting people's health. It was first detected in December 2019 in Wuhan City, Hubei Province, China. COVID-19 is generating countless problems of all kinds in Spain (and the rest in the world). Among many others, it is posing new challenges and perspectives within the labour legal field. In terms of Social Security we were able to see the first normative reactions in relation to the paradigm shift projected by coronavirus. Throughout this text, I will comment in a systematic and understable way all the measures that have been taken on Social Security throughout this crisis, in this case, by Royal Decree-Law 6/2020, 7/2020, 8/2020 and 9/2020.

Keywords: COVID-19; Social Security; unemployment; obligation to contribute; cessation of the professional activities.

Citation: Taléns Visconti, E. E. (2020). Analysis of the Social Security measures adopted by the Government of Spain in relation to the COVID-19 crisis. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 445, 121-145.





Sumario

1. Consideración de la enfermedad y de los periodos de aislamiento como situación asimilada a una contingencia profesional
2. Ampliación de las bonificaciones a la Seguridad Social por mantener en nómina a trabajadores con contrato fijo discontinuo
3. La prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos: más dudas que certezas
4. Medidas extraordinarias de cotización en relación con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el COVID-19
5. Medidas extraordinarias adoptadas en materia de protección por desempleo
 - 5.1. El reconocimiento de la prestación por desempleo con ciertas garantías excepcionales
 - 5.2. Medidas extraordinarias relativas al nivel asistencial (subsidio por desempleo)

1. Consideración de la enfermedad y de los periodos de aislamiento como situación asimilada a una contingencia profesional

Con anterioridad a la actividad reformista, el propio Gobierno, a través de su Ministerio de Trabajo y Economía Social, acordó el [Criterio 2/2020, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social](#) (DGOSS), en virtud del cual todas las personas que estuvieran en aislamiento y con positivo en COVID-19 debían ser consideradas en situación de incapacidad temporal (IT) derivada de enfermedad común. En ese momento, el mencionado criterio se limitaba a señalar una cosa bastante obvia, concretamente, que la enfermedad contraída por el coronavirus era una contingencia común (nada nuevo añadía esta previsión). La única novedad residía en la extensión de esta consideración a las situaciones de aislamiento en las que a una persona se le estaban realizando las pruebas para diagnosticarle la enfermedad. Bajo este escenario, los primeros 3 días en IT constituían una pérdida de salario para el trabajador, del cuarto al decimoquinto día se ocupaba la empresa, mientras que a partir del decimosexto la cuantía económica corría a cargo de la entidad gestora de la prestación.

Tras conocerse el [Criterio 2/2020](#), los sindicatos mayoritarios, CC. OO. y UGT, elaboraron un documento de propuestas conjuntas para abordar la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus. En el tema que nos ocupa, animaron al Gobierno a disponer lo siguiente:

- La no exigencia del periodo de carencia para tener derecho a la prestación por IT. Como sabemos, en los casos de enfermedad común, el trabajador necesita evidenciar un periodo previo de cotización.
- Un complemento de mejora de la IT hasta alcanzar el 100 % de las retribuciones de las personas trabajadoras con cargo al fondo creado.

La respuesta por parte del Gobierno llegó con la aprobación del [Real Decreto-Ley 6/2020, de 10 de marzo](#), por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. El texto entró en vigor el día 12 de marzo (al día siguiente de su publicación en el BOE, que tuvo lugar el pasado 11 de marzo).

En relación con la propagación de la enfermedad y con el objetivo de mantener la protección social de los trabajadores por cuenta propia o ajena, a través del citado real decreto-ley se acordó que los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras

como consecuencia del COVID-19 tendrán la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo a efectos de la prestación económica por IT del sistema de Seguridad Social.

En concreto, esta nueva disposición se contiene en el [artículo 5 del Real Decreto-Ley 6/2020](#), que textualmente dispone lo siguiente:

1. Al objeto de proteger la salud pública, se considerarán, con carácter excepcional, situación asimilada a accidente de trabajo, exclusivamente para la prestación económica de incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social, aquellos periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras provocado por el virus COVID-19.
2. En ambos casos la duración de esta prestación excepcional vendrá determinada por el parte de baja por aislamiento y la correspondiente alta.
3. Podrá causar derecho a esta prestación la persona trabajadora por cuenta propia o ajena que se encuentre en la fecha del hecho causante en situación de alta en cualquiera de los regímenes de Seguridad Social.
4. La fecha del hecho causante será la fecha en la que se acuerde el aislamiento o enfermedad del trabajador, sin perjuicio de que el parte de baja se expida con posterioridad a esa fecha.

Varias son las consideraciones que entiendo que resultan de interés al hilo de esta nueva disposición:

En primer lugar, cabe apuntar que se trata de una medida transitoria y muy concreta, pues el propio precepto señala que esta previsión se acuerda «con carácter excepcional». En este sentido, solamente se asimila a una contingencia profesional la enfermedad padecida al contraer el coronavirus, en tanto en cuanto dicha pandemia siga presente en nuestro país.

En segundo lugar, es una medida que afecta a nuestro sistema público de Seguridad Social. Dentro del mismo debemos incluir tanto el régimen general de la Seguridad Social (RGSS) como los distintos regímenes especiales. Por esta razón, no resulta aplicable a todos aquellos colectivos que tengan concertadas sus contingencias con alguna mutualidad o con cualquier otro sistema de previsión de naturaleza privada. A título de ejemplo, no resulta de aplicación para aquellos abogados que tengan cubiertas sus contingencias con la mutualidad general de la abogacía.

Dos días después de la aprobación del [Real Decreto-Ley 6/2020](#), el Gobierno dictó el [Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. A través de este último texto se optó por

ampliar esta protección dispensada por la Seguridad Social en relación con las bajas médicas para todo aquel personal encuadrado en los regímenes especiales de los funcionarios públicos (*vid. art. 11 RDL 7/2020*). Se trata de una copia literal del [artículo 5 del Real Decreto-Ley 6/2020](#), por lo que su única virtualidad práctica es una traslación de dicha protección en favor de los funcionarios.

En tercer lugar, el precepto que nos ocupa lleva a cabo una ficción legal consistente en una asimilación al régimen jurídico propio de una contingencia profesional de una situación que, en la práctica, no suele serlo. En teoría, solamente lo sería aquella enfermedad por coronavirus contraída en tiempo y lugar de trabajo o como consecuencia directa del mismo. Por este motivo, de forma más que excepcional, el Gobierno ha superado esta noción, entre otras cosas, para mejorar la cobertura dispensada a las personas contagiadas por el virus, tal y como señalaré más adelante. Pero, junto con ello, se evita cualquier esfuerzo tendente a probar si la enfermedad ha sido o no originada a causa de la prestación laboral, es decir, como consecuencia del trabajo. En este sentido, todas aquellas situaciones de aislamiento y contagio por coronavirus serán consideradas, *ex lege*, como un accidente de trabajo.

En cuarto lugar, dicha situación no se reconoce únicamente a los supuestos en los que se dé positivo en la enfermedad, sino también a todos los periodos de aislamiento y mientras se realicen las pruebas pertinentes para detectar un eventual positivo.

La asimilación a una contingencia profesional significa que la persona que esté de baja por IT ocasionada por el coronavirus cobrará el 75 % de su base reguladora desde el siguiente día a dicha situación y, además, se hará cargo de la misma la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y no así las empresas. Seguramente, se pretende descargar con ello a unas empresas que van a sufrir el impacto de la crisis sanitaria viéndose obligadas muchas de ellas a reducir su actividad o, directamente, a cerrar durante un tiempo.

Algunos textos consultados, de los múltiples que se están publicando a lo largo de la crisis, han sostenido que este porcentaje no podrá verse incrementado por las eventuales mejoras dispuestas por el convenio colectivo de aplicación. Basan su argumentación en que el [artículo 5 del real decreto-ley](#) dispone, textualmente, que dicha asimilación lo será «*exclusivamente para la prestación económica de incapacidad temporal del sistema de Seguridad Social*». Por lo tanto, esa mejora solamente podría operar cuando la enfermedad haya sido contraída en el lugar de trabajo, pero no así cuando su asimilación a la contingencia profesional venga de la mano de lo previsto en el [Real Decreto-Ley 6/2020](#). En mi opinión, la frase resaltada en cursiva significa que la ficción legal solamente opera para nuestro sistema público de Seguridad Social, dejando fuera de la misma otro tipo de mutualidades de naturaleza privada. En definitiva, entiendo que este porcentaje del 75 % sí que podría ampliarse en el caso de que el convenio colectivo de aplicación reconozca una mejora voluntaria para los casos en los que se contraiga una enfermedad profesional. Así las

cosas, en estos supuestos considero que la empresa deberá completar la cuantía de la prestación en virtud de dicha mejora voluntaria, alcanzando el trabajador, en el mejor de los casos, un porcentaje del 100 % sobre su base reguladora.

Para poder acceder a dicha prestación solamente es necesario acreditar estar dado de alta en algún régimen de la Seguridad Social. Por el contrario, no hace falta evidenciar ningún periodo de carencia específico, es decir, tener cotizado un determinado lapso de tiempo. El [artículo 172 b\) de la Ley general de la Seguridad Social](#) (LGSS) prevé que, en caso de accidente, sea o no de trabajo, y de enfermedad profesional, no se exigirá ningún periodo previo de cotización. En este sentido, la prestación llegará a todas las personas sometidas a aislamiento por padecer síntomas o que hubieran sido infectadas por el coronavirus, con independencia de lo que hayan cotizado previamente.

Por lo que se refiere a la duración de esta prestación excepcional, la misma vendrá determinada por el parte de baja por aislamiento y la correspondiente alta. Por lo tanto, es un parte médico el que expedirá baja y su correspondiente alta, y estos documentos son los que marcarán la duración de la IT.

Una instrucción aclaratoria dictada por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones al día siguiente de la adopción del [Real Decreto-Ley 6/2020](#) ha considerado que «serán los médicos de los SPS los que emitan los partes de baja y alta en todos los casos de afectación por coronavirus». Por ello, la citada instrucción señala que, «en ningún caso, estos partes de baja/alta podrán ser emitidos por los facultativos de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social (MCSS), del Instituto Social de la Marina o de las empresas colaboradoras». En mi opinión, esta instrucción no puede alterar nuestro sistema de fuentes y, concretamente, las previsiones contenidas en la LGSS relativas a las competencias de las MCSS. También se priva a los médicos de las clínicas privadas a la hora de expedir los partes de baja. Así, por ejemplo, a la luz de esta instrucción, parece previsible que, si un trabajador por cuenta propia obtiene una baja por coronavirus expedida por el médico de su MCSS, la misma no tendrá validez a los efectos de recibir una prestación del 75 % de la base reguladora desde el día siguiente a la misma. No en vano, cuando la baja haya sido dictada por los médicos de los servicios públicos de salud, la MCSS sí que quedará obligada al abono de la prestación, como si de una enfermedad profesional se tratara.

De hecho, la baja se va a tramitar, formalmente, como si fuera una enfermedad común, puesto que esa es la casilla que deberá marcar el médico del servicio público de salud. Por otra parte, la emisión del primer parte de confirmación no excederá en más de 7 días naturales a la fecha de baja inicial.

El [Real Decreto-Ley 6/2020](#) no prevé efectos retroactivos sobre el [artículo 5](#). Por este motivo, en principio, cabe entender que solamente afectará a las bajas que se produzcan desde su entrada en vigor, es decir, con fecha de 12 de marzo de 2020.

Ahora bien, con un escaso rigor técnico en lo que a materia de fuentes del derecho se refiere, la DGOSS ha señalado en su [Criterio 4/2020](#) que, pese a que el [Real Decreto-Ley 6/2020](#) no disponga nada al respecto en lo que se refiere a [su artículo 5](#):

[...] debe especificarse que para aquellos periodos de aislamiento o contagio que se hayan producido con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley la aplicación de lo dispuesto en el citado artículo se producirá de forma retroactiva a la fecha en la que se haya acordado el aislamiento o diagnosticado el contagio.

De esta manera, el criterio *–contra legem–* que va a ser aplicado por parte de la entidad gestora es que la prestación económica por IT que se hubiera causado con anterioridad al [Real Decreto-Ley 6/2020](#) deberá considerarse como situación asimilada a accidente de trabajo.

El indicado [Criterio 4/2020](#), dictado por parte de la DGOSS también ha expresado que la asimilación llevada a cabo por el [artículo 5 del Real Decreto-Ley 6/2020](#) no se hace extensible a la prestación de asistencia sanitaria. Por lo tanto, la misma derivará de contingencia común, salvo que se pruebe que la enfermedad se ha contraído con causa exclusiva en la realización del trabajo en los términos del [artículo 156 de la LGSS](#), en cuyo caso será calificada como accidente de trabajo.

En último término, me gustaría hacer alguna breve referencia a la calificación que merecen otra serie de contingencias relacionadas con el coronavirus, como es el caso de una eventual pensión de viudedad. En este sentido, entiendo que el fallecimiento del causante dará lugar, en su caso, a una pensión de viudedad con base en una enfermedad común y no profesional. Esa es la lectura que entiendo que cabe realizar del [artículo 5 del Real Decreto-Ley 6/2020](#), que simplemente asimila la infección por coronavirus a los efectos de la prestación económica de IT y que, por ende, no lo extiende a otros supuestos. En este sentido, para que el fallecimiento de una persona por coronavirus pueda derivar en una pensión de viudedad originada por una contingencia profesional será necesario probar que la enfermedad ha sido contraída en el trabajo (o como consecuencia del mismo).

En el mismo sentido, tampoco tendrá la consideración, *ex lege*, de contingencia profesional a los efectos de un eventual recargo de prestaciones o para declarar la responsabilidad civil por parte del empresario por el incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo. Esto se debe a que la asimilación que efectúa el [Real Decreto-Ley 6/2020](#) únicamente lo es para la prestación económica: en esencia, para que los trabajadores afectados puedan cobrar una prestación mayor, seguramente, para no gravar a las empresas. Por esta razón, para que se derive la responsabilidad empresarial se tendrá que demostrar que el contagio se ha producido a causa de la actividad laboral y, precisamente, por culpa del empresario, manifestada por no aplicar las medidas de prevención de riesgos laborales pertinentes.

2. Ampliación de las bonificaciones a la Seguridad Social por mantener en nómina a trabajadores con contrato fijo discontinuo

El [Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo](#) –antes citado–, ha previsto otra medida de impulso al mantenimiento del empleo de los trabajadores fijos discontinuos en periodos temporales de afectación del COVID-19. Tal y como se expresa en la exposición de motivos del [Real Decreto-Ley 7/2020](#), uno de los principales sectores económicos afectados por la crisis sanitaria del coronavirus está siendo el sector turístico (que constituye uno de los sectores clave de nuestro país, pues representa el 12,3 % del PIB). Esta situación viene ocasionada, claramente, por las restricciones a la libre circulación de personas que se están adoptando, por la menor demanda de servicios turísticos fruto de la incertidumbre y la precaución de los consumidores y usuarios.

El [artículo 13 del Real Decreto-Ley 7/2020](#) se titula «Medidas de apoyo a la prolongación del periodo de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística». Básicamente, del señalado precepto se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Las bonificaciones previstas en el mismo se aplican a todas aquellas empresas encuadradas en los sectores de turismo (incluidos los comercios y la hostelería siempre que estén vinculados con dicho sector).
- Se excluyen de dicho precepto las empresas de turismo pertenecientes al sector público (por tanto, las bonificaciones solamente alcanzan al sector privado).
- Dichas empresas deben generar actividad productiva en los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2020. Así, a título de ejemplo, una empresa que abra exclusivamente en los meses de verano, pongamos por caso, julio, agosto y septiembre, no se beneficiará de las bonificaciones. Parece, asimismo, que deben tener actividad en todos y cada uno de los meses citados, por lo que si cerraran en uno de ellos entiendo que no obtendrán la bonificación sobre los contratos de trabajo.
- Las empresas deben mantener la ocupación de los trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo durante dichos meses, es decir, de febrero a junio.
- La bonificación prevista durante dichos meses será del 50 % de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como por los conceptos de recaudación conjunta: desempleo, Fogasa y formación profesional de dichos trabajadores. Se excluyen, por ende, las contingencias profesionales.
- Se prevé, expresamente, el carácter retroactivo de la bonificación a las cuotas de la Seguridad Social, pudiendo aminorarse desde el pasado 1 de enero del año 2020.

- Se excluye de dicha bonificación a las empresas situadas en las islas Baleares y Canarias durante los meses de febrero y marzo de 2020. La razón de ello estriba en que las citadas comunidades autónomas ya tenían prevista para esos mismos meses esta bonificación (*vid.* art. 2 RDL [12/2019, de 11 de octubre](#), por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook). En este sentido, las empresas dedicadas al sector del turismo que mantuvieran durante los meses de octubre y diciembre de 2019 y febrero y marzo de 2020 a trabajadores con contratos fijos discontinuos se podían beneficiar de la bonificación anteriormente apuntada (*vid.* art. 9 RDL [8/2019, de 8 de marzo](#), de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo).

Por lo tanto, lo que hace el [Real Decreto-Ley 7/2020](#) sobre la reciente crisis del coronavirus es, básicamente, lo siguiente:

- Por un lado, ampliar una bonificación que solamente era aplicable a las islas Baleares y Canarias a todo el territorio nacional.
- Ampliar los meses con bonificación hasta junio, incluyendo periodos en los que normalmente hay una mayor actividad, tales como Semana Santa y el inicio de la temporada de verano, razonado por la crisis que se presume que originará la pandemia.
- El objetivo perseguido consiste, probablemente, en incentivar mediante bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social la prolongación de los contratos laborales de trabajadores fijos discontinuos en los sectores de turismo, contribuyendo así al mantenimiento del empleo de dicho colectivo durante los meses de menor actividad, en este caso concreto, por las medidas de contención para evitar la propagación del coronavirus.

3. La prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos: más dudas que certezas

El [Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo](#), de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se ha dictado, principalmente, entre otros motivos, para establecer una serie de medidas de índole laboral que se venían reclamando con urgencia.

La propia exposición de motivos reconoce expresamente que esta crisis sanitaria se está transmitiendo a la economía y a la sociedad a una velocidad inusitada, afectando con ello a la actividad productiva y, de esta manera, al bienestar de los ciudadanos.

Así, de un lado, estamos viendo una caída en la demanda y en la cadena de suministros, especialmente del sector turístico (pero no solo).

El cierre de colegios, establecimientos abiertos al público y, en general, de cualquier acto público o actividad que concentre a un elevado número de personas conlleva la necesidad inaplazable de adoptar medidas para mitigar los efectos derivados de esta situación excepcional.

El objetivo final de estas medidas debe ser, por ende, que, una vez que se reduzca la curva ascendente de personas infectadas por el coronavirus, la actividad económica se pueda retomar con la mayor normalidad posible, sin que nuestro tejido productivo se vea completamente devastado.

En materia de Seguridad Social, una de las medidas acordadas por el Real Decreto-Ley 8/2020 es una prestación por cese de actividad «especial», *sui generis* y de carácter autónomo. En primer lugar, cabe destacar que el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#), a los efectos de la prestación regulada en el mismo, contempla dos circunstancias absolutamente nuevas –y excepcionales– en las que a los trabajadores autónomos se los va a considerar en «situación legal de cese de actividad»:

- En primer lugar, podrán acceder a la prestación, todos aquellos autónomos que se hayan visto obligados a cerrar su negocio conforme a lo dispuesto en el [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#), por el que se declaró el estado de alarma. Se está refiriendo el precepto a todas aquellas actividades incardinadas en el anexo del reglamento del Gobierno que declaró el estado de alarma. Por lo tanto, cualquier persona que se haya visto obligada a cerrar como consecuencia de lo establecido en el señalado real decreto podrá solicitar la prestación por el cese de su actividad si, además, reúne los requisitos que posteriormente pasará a analizar.
- En segundo lugar, también se entenderá que están en «situación legal de cese de actividad» aquellos autónomos cuya facturación del mes anterior al que solicita la prestación se haya reducido en un 75 % en relación con el promedio del semestre anterior. Así, cabe poner de manifiesto que se trata de una reducción de facturación notablemente elevada que, por lo demás, obliga a conjugar dos parámetros de medición distintos. De este modo, de un lado, hay que observar la facturación del mes inmediatamente anterior a la solicitud. Notoriamente, muy pocas empresas –por no decir ninguna– alcanzarán estas cifras si solicitan la prestación en el mes de marzo. Aunque, en mi opinión, ni siquiera se podrá solicitar en marzo, toda vez que el *dies a quo* cabe establecerlo el día 14 de marzo de 2020, fecha en la que se dictó el decreto de estado de alarma y en la que se instauró esta prestación «especial» y de carácter autónomo. En este sentido, considero que, como pronto, por esta segunda vía será a partir del 14 de abril de 2020 cuando se pueda solicitar (es en esta fecha cuando se puede observar el mes inmediatamente anterior). No cabe perder de vista que se trata de una prestación exclusiva para paliar los efectos económicos producidos por la crisis del coronavirus. El segundo de los elementos a considerar es la facturación media alcanzada a lo largo de los 6 meses anteriores a la solicitud.

Varias son las consecuencias adicionales que entiendo que cabe poner de manifiesto sobre esta nueva regulación de la «situación legal de cese de actividad» ordenada por el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#):

- El artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020 contempla una primera «situación legal de cese de actividad» inmediata y automática. Es inmediata porque se puede solicitar desde los inicios mismos de la declaración del estado de alarma. En este sentido, desde el 18 de marzo de 2020, los afectados por el decreto del estado de alarma van a poder solicitar la prestación (cuyos efectos pueden retrotraerse al lunes 16 de marzo). Es automática porque bastará con acreditar estar dentro del elenco de actividades que se ordena paralizar y que aparecen recogidas en el anexo del señalado [Real Decreto 463/2020](#).
- El artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020 contempla una segunda «situación legal de cese de actividad» diferida y documentada. Es diferida porque está pensada para situaciones en las que la crisis del coronavirus dure más de lo estimado por parte de las autoridades sanitarias. En este sentido, imaginemos que la situación excepcional de confinamiento se prolongara más de lo esperado. Así, por ejemplo, en el mes de mayo será más que probable que muchos autónomos puedan presentar facturaciones durante el mes de abril que lleguen a cumplir con el porcentaje exigido por el artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020. Es documentada en el sentido de que no basta con acudir al [Real Decreto 463/2020](#), sino que, necesariamente, el autónomo va a tener que presentar una serie de documentos que acrediten que durante el mes anterior a la solicitud su facturación es significativamente muy inferior al promedio de los últimos 6 meses. Por lo tanto, el autónomo deberá presentar una serie de documentos que acrediten que cumple con lo establecido en el artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020. De acuerdo con lo determinado por el [Criterio 5/2020](#) emitido por parte de la DGOSS, dicha documentación se realizará mediante la aportación «de la información contable que lo justifique». En este sentido, puede hacerse a través de la copia del libro de registro de las facturas emitidas y recibidas; del libro diario de ingresos y gastos; del libro de ventas; o del libro de compras y gastos. En aquellas empresas que no tengan obligación de llevar una contabilidad, la acreditación de este hecho podrá llevarse a cabo por «cualquier medio de prueba admitido en derecho», es decir, cualquier documento fehaciente que acredite un descenso de la facturación del 75 %. Junto con la entrega de la documentación justificativa, el solicitante tendrá que firmar una «declaración jurada» diciendo que se cumple con los requisitos que causan derecho a la prestación.

Otra cuestión aclarada por el [Criterio 5/2020 de la DGOSS](#) es que, cuando el autónomo no lleve de alta los 6 meses anteriores al cierre, dicha valoración se llevará a cabo de acuerdo con el periodo de actividad, es decir, aunque lleve menos tiempo. Esta previsión guarda relación con lo que se verá más adelante, pues el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) no establece un periodo de carencia para

poder acceder a la prestación. Por este motivo, si no es necesario acreditar que se tienen cotizados 12 meses continuados con anterioridad al hecho causante y, por ello, se permite que puedan acceder a la misma otros supuestos en los que el autónomo lleva menos tiempo en la actividad, razonablemente, la valoración de estos 6 meses anteriores en relación con el descenso de facturación puede obedecer, en su caso, a un periodo menor.

- En último lugar, me gustaría destacar que lo que hace el [Real Decreto-Ley 8/2020](#) es establecer dos «situaciones legales de cese de actividad», *ex novo*, para la situación excepcional de la crisis del COVID-19. Por este motivo, entiendo que siguen estando vigentes los [artículos 327 y siguientes de la LGSS](#). En consecuencia, cualquier trabajador por cuenta propia puede acceder a la prestación «genérica» si cumple con lo establecido en la legislación de Seguridad Social, puesto que no se ha dejado sin efecto ni alterado su contenido. Para todos estos supuestos, el régimen jurídico aplicable será el previsto en la legislación general de Seguridad Social y no así por las medidas excepcionales previstas en el [Real Decreto-Ley 8/2020](#).

Otra cuestión que merece la pena destacar es la relativa al carácter temporal de estas dos nuevas causas que habilitan para solicitar la prestación por cese de actividad. En este sentido, el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) establece un lapso temporal para la vigencia de estas nuevas causas excepcionales:

- Así, de un lado, el *dies a quo* lo constituye la entrada en vigor del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#). Por lo tanto, desde ese momento ya se pueden retrotraer los efectos económicos de la prestación.
- De otro lado, el *dies ad quem* es, en principio, cierto, aunque puede ampliarse en tanto dure la excepcionalidad de la situación vivida en España. En este sentido, en principio, la posibilidad de solicitar la prestación por cese de actividad con base en estas nuevas causas durará 1 mes desde la entrada en vigor del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#), es decir, hasta el 14 de abril de 2020. En el supuesto de que el estado de alarma se prolongase durante más de 1 mes, la solicitud de la prestación con base en estas nuevas causas concluirá el último día del mes en el que se declare la finalización del estado de alarma. Así, por ejemplo, si esto sucede el 10 de abril, se podrá solicitar la prestación con base en estas nuevas causas hasta el día 30 de abril.

Tal y como he esbozado con anterioridad, el autónomo debe reunir una serie de requisitos adicionales para poder lucrar la prestación:

- Debe estar afiliado y en alta en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia o autónomos (RETA) o, en caso de los trabajadores del mar, en el régimen especial de los trabajadores del mar (RETM). El requisito de alta en el sistema especial

de Seguridad Social es inexcusable e insubsanable. El autónomo deberá estarlo a fecha de 14 de marzo de 2020. Se pretende evitar con ello las eventuales altas tardías con el único propósito de acceder a la prestación.

- Tal y como he explicado antes, cuando la causa no sea la del cierre fulminante ordenado por el decreto que declaró el estado de alarma, el trabajador por cuenta propia deberá presentar los documentos y acreditar que cumple con el porcentaje de caída en la facturación previsto en el [artículo 17.1 del Real Decreto-Ley 8/2020](#).
- Siguiendo con el criterio general previsto en el [artículo 330 de la LGSS](#), no basta con estar de alta en el RETA o el RETM, sino que, junto con ello, es necesario estar al corriente en el pago de las cuotas, es decir, de las cotizaciones. Cuando el autónomo presente un descubierto en el momento de solicitar la prestación, es decir, cuando deba alguna cuota a la Seguridad Social, la entidad gestora activará el mecanismo de invitación al pago, disponiendo el solicitante de 30 días para abonar su deuda. En el supuesto de que se ponga al día en el pago de las cotizaciones en el señalado plazo, la prestación producirá plenos efectos, es decir, que el autónomo podrá obtener su percibo. Visto desde esta perspectiva, nada nuevo aporta el [artículo 17.1 c\) del Real Decreto-Ley 8/2020](#) en este punto, puesto que consiste en una copia literal de lo previsto en el [artículo 330.1 e\) de la LGSS](#). Por lo tanto, es necesario estar al día en el pago de las cotizaciones, pudiendo articularse una invitación para abonar todos los importes debidos sin que ello implique una pérdida de la prestación.
- Existe, no en vano, un requisito establecido en el [artículo 330.1 b\) de la LGSS](#) que sí que se ha eliminado con carácter excepcional en el [artículo 17.2 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) y que considero que tiene una repercusión muy importante. El [artículo 330.1 b\) de la LGSS](#) establece un requisito consistente en evidenciar un necesario periodo de carencia. Concretamente, y direccionando al [artículo 338 de la LGSS](#), el autónomo debe tener cotizados, al menos, 12 meses continuados inmediatamente anteriores al hecho causante. Si solamente pudiera evidenciar ese periodo, le corresponderán 4 meses de prestación. No en vano, la particularidad de esta previsión reside en que si no presenta cotizaciones durante ese periodo no tendrá ni siquiera derecho a la prestación. Así, por ejemplo, si un autónomo cierra a los 6 meses de iniciar la actividad, no tendrá derecho a recibir la prestación por cese de actividad. Además, durante los primeros años de andadura de la prestación, el periodo de carencia ni siquiera era posible que se sujetara al mecanismo de «invitación al pago», extremo que hoy en día sí que es posible.

Ahora bien, en la prestación «excepcional» prevista en el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) no será necesario acreditar un periodo de carencia. En consecuencia, aunque no se hayan podido demostrar 12 meses continuados de cotización anteriores al cierre, la prestación se podrá disfrutar. Sin embargo, en

estos casos, la cuantía económica no se calculará de acuerdo con la base reguladora del autónomo, sino que se hará con el 70 % de la base mínima de cotización establecida para el RETA o el RETM. De este modo, en el caso concreto del RETA, con carácter general (fuera, por tanto, de otros supuestos especiales), al autónomo le corresponderán 661,08 euros (es decir, el 70 % de la base mínima «genérica», que es de 944,4 euros).

Para los supuestos en los que sí que se tenga cubierto el periodo de carencia, la cuantía económica se calculará de acuerdo con lo establecido por el [artículo 339 de la LGSS](#), es decir, que al beneficiario le corresponderá el 70 % de su base reguladora. Esta base reguladora será el promedio de las bases por las que se ha cotizado durante los 12 meses inmediatamente anteriores a la situación legal de cese de actividad (coincidente, por ende, con el periodo de carencia).

La duración de la prestación también tiene un componente excepcional, dado que, en principio, solamente se va a conceder por el plazo de 1 mes. En el caso de que el estado de alarma dure más tiempo, la prestación se alargará hasta el último día del mes en el que finalice esta situación. Se aparta de la tabla prevista en el [artículo 338 de la LGSS](#) que no entra en juego en la dinámica del [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#). La razón de ello estriba en que, si con carácter general el cierre de un negocio puede ser definitivo, por presentar los autónomos problemas estructurales, en este caso se prevé que la situación será coyuntural en tanto en cuanto dure un estado de alarma que se presume perecedero. En este sentido, la prestación pretende cubrir a los autónomos que se han visto obligados a cerrar como consecuencia de la crisis del coronavirus, pudiendo obtener una renta de sustitución durante este periodo y con la previsión de que, con posterioridad, se pueda retomar la actividad con relativa normalidad. Por este motivo, en principio, la duración de la prestación es simplemente de 1 mes (ampliable en función de la situación de crisis sanitaria padecida).

Junto con ello, también es importante destacar, en contra de lo establecido con carácter general en el [artículo 338.4 de la LGSS](#), que la cotización correspondiente a este periodo (que deberá efectuar la entidad gestora) «no reducirá los periodos de prestación por cese de actividad a los que el beneficiario pueda tener derecho en el futuro». Se trata de una salvaguarda de «contador a cero», siendo la prevista en el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) una prestación excepcional y autónoma, separada, por tanto, en algunos puntos, de la prestación regulada en la legislación general de Seguridad Social. De suerte que, ante eventuales situaciones legales de cese de actividad producidas en un futuro, el percibo de la ocasionada con fundamento en el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) no podrá perjudicarlas, ni siquiera reduciendo la duración de las mismas. Además, tal y como indica el [Criterio 5/2020 de la DGOSS](#), el periodo de percepción de esta prestación «excepcional» se entenderá como cotizado a los efectos de computarse en la duración de un eventual reconocimiento posterior.

Por lo que se refiere a la obligación de darse de baja en la actividad y, con ello, de la TGSS, el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) no prevé nada al respecto. Ante las dudas que suscita una eventual aplicación supletoria de la LGSS, todo apunta a que cabe apreciar una interpretación específica, separada por tanto de los supuestos genéricos. En este sentido, entiendo que no es necesario que el autónomo curse la baja en el sistema, siendo, por tanto, una opción voluntaria que las MCSS no van a valorar (así lo considera, igualmente, el [Criterio 5/2020 DGOSS](#)). Esta opción tiene su explicación en el carácter esencialmente corto de la prestación (en principio, de 1 mes) y la situación coyuntural de la que deriva, con la finalidad de evitar trámites adicionales a los autónomos, consistentes en darse de baja y de alta en un corto espacio de tiempo.

Respecto a las personas que pueden acceder a la prestación, nada parece descartar que puedan hacerlo los autónomos que tengan trabajadores a su cargo, con independencia de que hayan realizado un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) o no, así como los «autónomos societarios», cuando reúnan los requisitos establecidos en el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#). Habrá que estar, por tanto, a las personas previstas en el [artículo 350 de la LGSS](#), es decir, los sujetos obligados a cotizar en el RETA. Respecto de la necesidad de llevar a cabo un ERTE cuando el autónomo tenga trabajadores a cargo, el [Criterio 5/2020 de la DGOSS](#) ha opinado que no hace falta finalizar con el mismo para solicitar la prestación. Basta a estos efectos, simplemente, con adjuntar copia del inicio de las actuaciones dirigidas para su tramitación. De este modo, el autónomo no pierde un valioso tiempo consistente en tener que esperar a la finalización del ERTE. No resuelve el citado [Criterio 5/2020](#) qué es lo que pasaría si el ERTE, finalmente, no sale adelante. En este caso, en mi opinión, dado que no ha existido fuerza mayor para llevar a cabo el ERTE y, por ende, la empresa no debe cerrar por este motivo, tampoco se causará el derecho a recibir la prestación, por lo que, en caso de haberse reconocido por parte de la MCSS, cabrá otro pronunciamiento que declare que no se tiene derecho a la misma. En cualquier caso, esta cuestión no está clara (ni en el [RDL 8/2020](#) ni en el [Criterio 5/2020](#)), por lo que habrá que ver cuál es la evolución sobre este tema.

De forma incomprensible, vistas las mejoras introducidas en los párrafos anteriores, el [apartado 4 del artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) establece con rotundidad que la del cese de actividad prevista en este precepto es «incompatible con cualquier otra prestación del sistema de Seguridad Social». Evidentemente, por su naturaleza, es incompatible con la actividad profesional y con cualquier otra prestación que lo sea con la misma. El [artículo 342 de la LGSS](#) sí que permite la compatibilidad de la prestación por cese de actividad con cualquier otra que también lo sea con el trabajo que se venía desarrollando con anterioridad. En este sentido, por ejemplo, estoy pensando en un trabajador autónomo que está percibiendo una pensión de viudedad. De acuerdo con lo dispuesto por el [artículo 342 de la LGSS](#), la pensión de viudedad es compatible con la prestación genérica por cese de actividad. Cabe ahora plantearse si una persona que percibe la pensión de viudedad y ha visto como su negocio ha cerrado por mor del [Real Decreto 463/2020](#) puede acceder o no a la prestación por cese de actividad. En mi opinión, la rotundidad de

la dicción legal no ofrece lugar a dudas. De tal forma que, siendo una normativa excepcional y limitada en el tiempo, parece que su tenor literal debe primar sobre lo establecido con carácter general en la LGSS. El objetivo perseguido es que los autónomos que se vean obligados a cerrar no se queden sin renta alguna (entiendo por parte del sistema nacional de Seguridad Social, pues la prestación por cese de actividad perfectamente es compatible con otra serie de ingresos que el autónomo pueda tener de forma privada, por ejemplo, las relativas al ahorro).

Mayor complejidad suscita la compatibilidad de la prestación en los casos en los que el autónomo está de baja por maternidad/paternidad o por IT. El [artículo 343 de la LGSS](#) establece una serie de presupuestos para la compatibilidad de la prestación por cese de actividad con las señaladas contingencias. Cabe poner de manifiesto, eso sí, que dicha previsión parte de la base de que la duración mínima de la prestación por cese de actividad es de 4 meses y la máxima de 24 meses. Durante ese periodo pueden ocasionarse, perfectamente, enfermedades, accidentes o situaciones de baja por maternidad/paternidad. Si tenemos en cuenta que la prestación anunciada en el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) tiene una duración inicial de 1 mes, parece que lo que se pretende es que durante ese plazo el trabajador autónomo no quede desprotegido, es decir, carente de rentas relativas a la actividad económica paralizada. Por esta razón, por ejemplo, si una trabajadora por cuenta propia estuviera de baja por maternidad, tendría su situación cubierta por una prestación económica que se integra con el 100 % de su base reguladora. Por lo tanto, una vez acabada la misma, entiendo que no podrá solicitar la prestación por cese de actividad regulada en el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#), aunque el [artículo 343.2 de la LGSS](#) sí que se lo permita. Lo mismo cabe predicar en los casos en los que durante la prestación por cese de actividad el beneficiario sufre esta misma contingencia, o bien causara baja por IT. El carácter limitado de la prestación del [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#), la rotundidad de su apartado 4 y el carácter excepcional de la misma así lo parecen aconsejar, por más que dicha medida pueda resultar, a mi modo de ver, criticable.

En último término, para ir finalizando con el comentario sobre este precepto, simplemente me gustaría señalar que para los socios trabajadores de cooperativas también les serán de aplicación estas mismas previsiones, con los requisitos anteriormente analizados.

Junto con ello, hay que indicar que la entidad gestora de la prestación seguirá siendo, en todo caso, la MCSS con la que el autónomo tuviera cubierta esta contingencia, que, recordemos, desde el 1 de enero de 2019 es de carácter obligatorio (*vid.* [RDL 28/2018, de 28 de diciembre](#)). Será la MCSS la que deberá de resolver si concede o no la prestación y la que se encargará de su pago. Frente a la decisión denegatoria de la MCSS, ante el silencio que guarda el [artículo 17 del Real Decreto-Ley 8/2020](#), entiendo que cabrá plantear reclamación previa en los términos previstos en el [artículo 350 de la LGSS](#). Por descontado, durante el percibo de la prestación, el autónomo no viene obligado a cotizar, pues esto lo hará la MCSS (tal y como también reconoce el [Criterio 5/2020 DGOSS](#)).

4. Medidas extraordinarias de cotización en relación con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el COVID-19

El [artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) contempla un régimen de exoneración de la obligación de cotizar en los casos en los que se hayan producido suspensiones o reducciones de jornada de los contratos de trabajo por causa de fuerza mayor. El [artículo 22 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) es el que regula la causa de fuerza mayor y el procedimiento específico para esta situación de crisis ocasionada por el COVID-19.

El [artículo 273.2 de la LGSS](#) indica que, en los casos en los que la prestación por desempleo obedezca a la reducción de jornada o suspensión de los contratos, la entidad gestora se ocupa de cotizar la aportación del trabajador, incumbiendo a la empresa la obligación de ingresar su parte (cuota empresarial). Por lo tanto, el régimen general prevé que la empresa debe seguir cotizando en los casos en los que los contratos estén suspendidos o la jornada reducida. Esto es, justamente, lo que se exonera en virtud del [artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2020](#), donde cabe tener en cuenta las siguientes singularidades:

- La exoneración alcanza, exclusivamente, a los ERTE o reducciones de jornada por fuerza mayor. En este sentido, en los casos en los que las suspensiones lo sean por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (con ciertas especialidades previstas en el [art. 23 RDL 8/2020](#)), no cabrá una exoneración sobre la obligación de cotizar.
- La exoneración se prolongará en tanto en cuanto dure la suspensión de los contratos de trabajo o la reducción de jornada por fuerza mayor, previamente confirmada por la autoridad laboral. Por lo tanto, la exoneración del deber de cotizar tendrá la misma duración que la suspensión de contratos o la reducción de jornada.
- No en vano, la exoneración tiene distinta intensidad en función del número de trabajadores de los que disponga la empresa. La fecha en la que el [Real Decreto-Ley 8/2020](#) establece que cabe observar el número de plantilla existente en la empresa es el 29 de febrero de 2020. En mi opinión, debería haberse previsto el volumen de plantilla existente en el momento de la declaración del estado de alarma, puesto que así se dispone para otras tantas previsiones. Pues, en realidad, hasta que se decretó dicha situación excepcional, la mayoría de empresas funcionaban con una relativa normalidad y no pienso que en este punto puedan actuar de una forma estratégica y en fraude de ley atemperando su plantilla con vistas a lo que se avecinaba. En cualquier caso, en función del volumen de trabajadores de la empresa, la exoneración será la siguiente:
 - Para las empresas que a 29 de febrero de 2020 tengan menos de 50 trabajadores (es decir, hasta 49), la exoneración de la obligación de cotizar será del 100 %.

- Para las empresas que a 29 de febrero de 2020 tengan 50 trabajadores o más, la exoneración alcanzará al 75 %. Desde el punto de vista contrario, las empresas con 50 trabajadores o más tendrán que cotizar el 25 % de la cuantía por cada trabajador con contrato suspendido o su jornada reducida por causa de fuerza mayor.
- Todo el periodo en que dure la suspensión del contrato o la reducción de jornada será considerado, para el trabajador, como cotizado. No en vano, para las empresas, dicho periodo exento de cotización no computará para otra serie de efectos previstos en el [artículo 20 de la LGSS](#), por ejemplo, bonificaciones, reducciones o cualquier otro beneficio en las bases, tipos y cuotas de la Seguridad Social.
- La exoneración no se aplica de oficio, es decir, solamente cabe adquirirse a instancia de parte. A tales efectos, deberá ser el empresario quien se dirija a la TGSS para solicitar –más bien comunicar– dicha exoneración. El empresario debe comunicar los contratos suspendidos o con jornada reducida, señalando su duración e identificando con claridad a los trabajadores afectados. La TGSS simplemente deberá corroborar que los trabajadores indicados tienen reconocida la prestación por desempleo. Así las cosas, la Seguridad Social cotizará la parte correspondiente al trabajador, quedando la empresa, según lo especificado en este punto, exonerada de ingresar su parte (cuota empresarial y recaudación conjunta).
- Con efectos puramente administrativos, el último apartado del [artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) señala que la TGSS establecerá los sistemas de comunicación necesarios con el Servicio Público de Empleo Estatal para controlar la exoneración del deber de cotizar mientras los trabajadores están percibiendo la prestación por desempleo.
- Por último, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la [disposición adicional sexta](#) y en la [disposición transitoria primera](#):
 - Según la [disposición adicional sexta](#), debemos entender que para que la exoneración de la obligación de cotizar se conserve la empresa debe mantener el empleo durante el plazo de 6 meses a la fecha de la reanudación de la actividad. En caso contrario, entiendo que deberá ingresar la correspondiente cuantía.
 - La [disposición transitoria primera](#) establece que los procedimientos previstos en los artículos 22 y 23 serán de aplicación con la entrada en vigor del [Real Decreto-Ley 8/2020](#), es decir, el miércoles 18 de marzo (y no así con anterioridad). Ahora bien, la exoneración del deber de cotizar previsto en el artículo 24 se puede aplicar con efectos retroactivos, siempre y cuando la causa de suspensión o reducción de jornada sea consecuencia de fuerza mayor motivada por el COVID-19.

5. Medidas extraordinarias adoptadas en materia de protección por desempleo

5.1. El reconocimiento de la prestación por desempleo con ciertas garantías excepcionales

El [artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) contempla ciertas especialidades en lo que se refiere a la prestación contributiva por desempleo, en las que, *grosso modo*, cabe resaltar las siguientes conclusiones:

Las mejoras previstas en el [artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) se aplican tanto a los trabajadores cuyo contrato ha sido suspendido o su jornada reducida con base en el [artículo 22 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) como por el [artículo 23 del Real Decreto-Ley 8/2020](#), es decir, ERTE por fuerza mayor o por circunstancias económicas, técnicas, organizativas y de producción.

El percibo de la prestación por desempleo en estos supuestos se reconocerá con independencia de que los trabajadores cumplan con el periodo de carencia exigido para las situaciones «normales». En este sentido, de acuerdo con lo establecido por el [artículo 266 b\) de la LGSS](#), en relación con lo dispuesto por el [artículo 269.1 de la LGSS](#), el trabajador debe tener cotizados 360 días en un arco temporal de los 6 años anteriores a la situación legal de desempleo. Este requisito es el que se exonera cuando la suspensión del contrato o la reducción de jornada lo haya sido con motivos del COVID-19. Se trata de una alteración sobre el periodo de carencia y, con ello, sobre el carácter contributivo del sistema. Se asemeja en este punto a una prestación un tanto más asistencial y que viene explicada por una situación de excepción marcada por el estado de alarma. Así, por ejemplo, si un trabajador tuviera, simplemente, 2 meses cotizados en los últimos 6 años, tendrá derecho a la prestación por desempleo mientras dure la suspensión de su contrato o la reducción de su jornada.

De otro lado, otro de los beneficios previstos es que la prestación por desempleo ocasionada por el COVID-19 es plenamente autónoma a la predicada en el régimen general. Por este motivo, el tiempo que dure la prestación no se computará ante una eventual y futura prestación por desempleo. O, dicho en otros términos, una vez extinguida esta prestación prevista por el [artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020](#), si el trabajador causa, de nuevo, otro derecho a prestación por desempleo, su duración se asignará sin tener en cuenta la ocasionada como consecuencia del COVID-19 (es decir, no se acortará ni afectará a su duración máxima).

Junto con las personas beneficiarias de la prestación por desempleo contempladas con carácter general en el [artículo 264 de la LGSS](#), para la específica prestación prevista en el [artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) también tendrán derecho: los socios trabajadores

de sociedades laborales y cooperativas que tengan previsto cotizar por desempleo, siempre y cuando el inicio de la relación haya sido con anterioridad al 18 de marzo de 2020. Se pretende evitar con este plazo que estas personas opten por cotizar en el RGSS en lugar del RETA, cuya prestación por cese de actividad ya hemos visto que presenta mayores problemas interpretativos. Junto con ello, en estos casos, la causa que ha originado la suspensión o reducción de jornada debe estar constatada por la autoridad laboral, de acuerdo con el procedimiento establecido en el [Real Decreto 42/1996, de 19 de enero](#).

Cuando un trabajador tenga suspendida una prestación por desempleo anterior, la misma no se reanuda, sino que se originará una nueva prestación «especial», que es la contemplada por el [artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020](#).

Por lo que respecta a la duración de la prestación, la misma se entenderá desde el día en el que se adopte la medida en cuestión y hasta que dure la suspensión del contrato o reducción temporal de jornada en la que trae causa.

Por lo que se refiere a la cuantía, del mismo modo que sucede en el [artículo 270 de la LGSS](#) para las situaciones genéricas, la base reguladora se computará con base en el promedio de los 180 días anteriores al hecho causante. No en vano, como para lucrar esta prestación «especial» no hace falta ningún periodo de cotización previo, en estos casos la base reguladora vendrá marcada por el promedio de los días trabajados antes del hecho causante, pudiendo, por ende, ser menos de 180 días.

Para todas aquellas cuestiones de cuantía que no regula el [artículo 25 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) de forma específica, entiendo que cabe acudir al [artículo 270 de la LGSS](#) (por ejemplo, así se hará en relación con la exclusión de horas extraordinarias, para su cómputo en jornadas a tiempo parcial, para aplicar las singularidades de las personas con hijos a cargo, etc.). En este sentido, en principio, con base en dicha remisión, la cantidad a percibir por el trabajador con contrato suspendido será del 70 % de la base reguladora. Entiendo que habrá que aplicar los límites y circunstancias especiales que también se regulan en el [artículo 270 de la LGSS](#).

Respecto de la instrucción del procedimiento, el [artículo 25.4 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) remite a la normativa genérica, sin establecer ninguna condición especial (salvo en lo que inmediatamente se verá). En este sentido, en principio, le corresponderá al propio trabajador afectado solicitar la prestación por desempleo durante los 15 días siguientes a la suspensión o reducción de jornada (aunque desde el ministerio se está barajando la opción de evitar este trámite a las personas trabajadoras). En un primer momento, el [artículo 26 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) dejó en suspenso la aplicación de los artículos 268.2 y 276.1 de la LGSS. De este modo, hasta la aprobación del [Real Decreto-Ley 9/2020](#), todo apuntaba a que el trabajador tenía 15 días para solicitar la prestación. Ahora bien, si lo hiciera con posterioridad, el nacimiento de la misma lo será desde el primer día, es decir, desde el hecho causante (por lo tanto, sin pérdida de días).

Sobre esta cuestión se han ido realizando correcciones. Así, en este sentido, el [Real Decreto-Ley 9/2020, de 27 de marzo](#), entre otras medidas, ha concretado el procedimiento sobre el reconocimiento de la prestación contributiva por desempleo para todas las personas afectadas por los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada basados en las causas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo. En concreto, es el [artículo 3 del citado Real Decreto-Ley 9/2020](#) el que intenta agilizar el trámite a la hora de acceder a la prestación por desempleo. El objetivo propuesto por esta norma es descargar a los trabajadores afectados por un ERTE del trámite consistente en solicitar por ellos mismos la prestación. A tales efectos, según dispone el citado precepto, este trámite «se iniciará mediante una solicitud colectiva presentada por la empresa ante la entidad gestora». En consecuencia, el sujeto obligado al impulso del procedimiento pasa a ser la propia empresa que ha realizado un ERTE. Esta solicitud será colectiva, es decir, que no se tendrá que efectuar para cada uno de los trabajadores afectados, sino que la documentación remitida a la entidad gestora contendrá todos los datos referidos a la totalidad de las personas incluidas en el ERTE. Será la entidad gestora la que facilitará un modelo para que los empresarios puedan llevar a cabo este trámite. Junto a ello, el empresario tendrá que facilitar, por cada centro de trabajo afectado, información relativa a la identificación de la empresa, de los trabajadores afectados, número de expediente asignado por la autoridad laboral, especificación de las medidas y fechas (así como otra serie de documentación que se pueda solicitar). Cualquier variación producida en relación con estos datos deberá ser, asimismo, comunicada a la entidad gestora, especialmente, cuando el ERTE se decida acortar o alargar más de la cuenta.

Las empresas disponen de un plazo de 5 días para remitir todos estos datos a la entidad gestora, variando su *dies a quo* en función de si el ERTE adoptado lo ha sido por fuerza mayor o por «causas empresariales»: en el primer supuesto, el plazo empezará desde la solicitud presentada ante la autoridad laboral; en el segundo caso, el plazo comenzará el día en el que la empresa notifique a la autoridad laboral su decisión, comunicación de obligado cumplimiento una vez finalizado el periodo de consultas (*vid.* [art. 23 RDL 8/2020](#), en relación con el [art. 47 Estatuto de los Trabajadores](#)).

En aras de evitar desplazamientos innecesarios, de otra parte vedados por la limitación a la movilidad ordenada por el estado de alarma, y toda vez que las oficinas permanecen cerradas, toda la tramitación se efectuará a través de los medios telemáticos, siendo el SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal) el que habilitará un procedimiento específico que considero que deberá ser ágil y comprensible para los ciudadanos, facilitándoles al máximo este trámite.

Se prevé, asimismo, una ampliación –transitoria– del régimen de infracciones y sanciones dentro del orden social. En este sentido, el [artículo 22.13 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social](#) tipifica como infracción grave «el incumplimiento de la obligación de comunicar a la entidad gestora de la prestación por desempleo, con carácter previo a su efectividad, las medidas de despido colectivo o de suspensión o reducción de

jornada». Esta comunicación es general, cuya implicación no es tan relevante como la prevista en el [artículo 3 del Real Decreto-Ley 9/2020](#). Lo que hace el Gobierno en este punto es trasladar esta misma consideración de infracción grave a las obligaciones del [artículo 3 del Real Decreto-Ley 9/2020](#) en relación con la comunicación de los ERTE en el plazo previsto (5 días) junto con toda la documentación pertinente. En resumidas cuentas, una empresa que ha llevado a cabo un ERTE está obligada a tramitar la prestación por desempleo a cuenta de sus empleados, siendo sancionada en caso contrario.

En último término, como medida adicional encaminada a la triangulación de la información, se dispone que la autoridad laboral también comunicará a la entidad gestora las comunicaciones finales de los expedientes tramitados. En este sentido, la información facilitada por las empresas a sendas Administraciones públicas debe ser coincidente en lo que se refiere a los plazos previstos, número de trabajadores afectados y datos personales de los mismos.

Para los trabajadores fijos discontinuos o fijos periódicos también se establecen especialidades en los supuestos en los que hubieran tenido que prestar servicios, pero no lo estén llevando a cabo como consecuencia del COVID-19. Para ello, habrá que fijarse en la temporada realizada el año pasado, en aras de comprobar si durante este periodo se encontraban prestando servicios o si, por el contrario, estaban desempleados. Para el trabajador que sea el primer año que presta servicios para la empresa habrá que observar el comportamiento estacional de otros trabajadores con una situación comparable. En este sentido, si el trabajador debiera estar prestando servicios, pero no lo hace como consecuencia del COVID-19, percibirá la prestación por desempleo «especial» y, posteriormente, cuando vuelva a encontrarse en situación legal de desempleo podrá volver a percibir la prestación con un límite máximo de 90 días.

La [disposición transitoria primera](#) establece que los procedimientos previstos en los artículos 22 y 23 serán de aplicación con la entrada en vigor del [Real Decreto-Ley 8/2020](#), es decir, el miércoles 18 de marzo (y no así con anterioridad). Ahora bien, para lo dispuesto por el artículo 25, es decir, para el caso de la prestación por desempleo, la misma se puede aplicar con efectos retroactivos, siempre y cuando la causa de suspensión o reducción de jornada haya sido como consecuencia directa del COVID-19.

El tema de la fecha de efectos de la prestación ha sido corregida y completada 10 días más tarde, por mor de la [disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 9/2020](#). La citada disposición establece dos fechas distintas en función de si la medida se ha llevado a cabo por la vía del [artículo 22 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) o por el [artículo 23](#) de esa misma norma:

En el primer caso, es decir, en los ERTE por fuerza mayor, la situación legal de desempleo coincidirá con la del «hecho causante». Cabe entender por «hecho causante» el cierre efectivo de la empresa y la consecuente paralización de la actividad económica. Esto

se puede producir desde el domingo 15 de marzo, es decir, como consecuencia directa del [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#) (no cabe perder de vista que dicho reglamento se elaboró durante la tarde del sábado 14 y se publicó por la noche), o bien, unos días más tarde.

En el segundo caso, es decir, en los ERTE por «causas empresariales», la situación legal de desempleo coincidirá con la comunicación de la empresa entregada a la autoridad laboral una vez que haya concluido el periodo de consultas.

Tal y como se concluye en la [disposición adicional tercera, in fine](#), «la causa y fecha de efectos de la situación legal de desempleo deberán figurar, en todo caso, en el certificado de empresa, que se considerará documento válido para su acreditación». Por lo tanto, el certificado de empresa tendrá presunción de certeza sobre la fecha del hecho causante de la situación legal de desempleo.

Para finalizar, la [disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 9/2020](#) intenta salvaguardar a los trabajadores en caso de que el reconocimiento de las prestaciones por desempleo sea indebido por causas imputables a la empresa (solicitudes de ERTE que contengan falsedades, con incorrecciones o que no resulten necesarias o no tengan conexión suficiente con el COVID-19). En estos supuestos, como consecuencia de la revisión de oficio llevada a cabo sobre el reconocimiento de las prestaciones, se sanciona a la empresa con la obligación adicional consistente en ingresar a la entidad gestora las cantidades percibidas por la persona trabajadora, deduciéndolas de los salarios dejados de percibir que hubieran correspondido, con el límite de la suma de tales salarios. En consecuencia, los trabajadores no tendrán que devolver la prestación recibida de forma indebida, sino que este reintegro incumbirá a las empresas que hubieran incurrido en alguno de los incumplimientos anteriormente mencionados.

Por su parte, la [disposición adicional cuarta del Real Decreto-Ley 9/2020](#) encomienda a la Inspección de Trabajo la investigación del fraude para la obtención de las prestaciones por desempleo ocasionadas por los ERTE. A tales efectos, la entidad gestora pondrá en conocimiento de la Inspección de Trabajo aquellos casos en los que aprecie la existencia de indicios de fraude. Por su parte, la Inspección de Trabajo incluirá esta cuestión entre sus planes de actuación, que podrá llevar a cabo conjuntamente con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

5.2. Medidas extraordinarias relativas al nivel asistencial (subsidio por desempleo)

El [artículo 27 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) contiene una serie de medidas extraordinarias en relación con el subsidio por desempleo y que acto seguido procedo a comentar:

El periodo de vigencia de las dos medidas especiales que contiene el [artículo 27](#) lo será mientras dure el confinamiento domiciliario y las limitaciones sobre la movilidad y libre circulación de los ciudadanos o que atañan a los servicios públicos que gestionan la prestación por desempleo.

Debemos partir de la base de la existencia previa de un subsidio de desempleo. En este sentido, el [artículo 276.2 de la LGSS](#) señala que, cada 6 meses de devengo del subsidio, sus beneficiarios deberán presentar una solicitud de prórroga (hasta su duración máxima). Para ello, deberán acompañar junto con la solicitud toda aquella documentación que acredite el mantenimiento de los requisitos para seguir percibiendo la misma. Para llevar a cabo este cometido disponen de un plazo que comenzará a contar desde el día siguiente en el que concluye el semestre y los 15 días siguientes a la fecha del vencimiento del periodo de pago de la última mensualidad devengada. De esta suerte que, si la prórroga se produce en tiempo y forma, los siguientes 6 meses de prestación comenzarán al día siguiente de la finalización del anterior semestre. En caso contrario, se producirá un descuento de días, iniciándose a partir de la solicitud extemporánea.

En este orden cosas, lo que ha hecho el [artículo 27 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) es suspender esta mecánica. Dicho en otros términos, no se le obliga al beneficiario a tener que solicitar la citada prórroga. Por ello, esta prórroga se realizará de oficio por parte de la entidad gestora. De este modo, el beneficiario no sufrirá los perjuicios relativos a la interrupción del subsidio ni a su correspondiente pérdida de días.

De igual modo, se suspende lo previsto por el [artículo 276.3 de la LGSS](#) respecto del subsidio de los mayores de 52 años. Para mantener este subsidio, las personas beneficiarias deberán presentar una declaración de sus rentas (con la documentación pertinente). Transcurridos 12 meses desde el nacimiento del derecho o desde la última renovación, los beneficiarios disponen de 15 días para presentar dicha documentación. Una vez superado dicho plazo, el subsidio se interrumpe y comenzará de nuevo desde la citada declaración de rentas cuando haya sido presentada de forma extemporánea.

El [artículo 27 del Real Decreto-Ley 8/2020](#) suspende la aplicación del [artículo 276.3 de la LGSS](#), por lo que no existirá ninguna interrupción en el pago del subsidio ni de la consecuente cotización. En este sentido, los efectos negativos producidos por la presentación extemporánea de los documentos requeridos no se producirán mientras perdure el estado de alarma.

En último término, en mi opinión, de lo que se trata es de favorecer a los desempleados que reúnen los requisitos para que se lleve a cabo la prórroga del subsidio. De tal forma que la entidad gestora la realizará de oficio con la finalidad de evitar eventuales interrupciones o descuentos en el devengo del subsidio. Ahora bien, a mi modo de ver, con posterioridad, cuando se supere esta pandemia, la entidad gestora podrá reclamar la documentación pertinente y obrar en consecuencia en caso de que, una vez examinada la misma, no proceda acordar la prórroga.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0