

ERTEs DANA: impacto del escudo social en las relaciones laborales

Daniel Patiño Miñana

Acció Sindical CCOO PV

dpatino@pv.ccoo.es

Resumen

El objeto de este artículo es un sucinto análisis de las iniciativas normativas consecuencia de la DANA y el impacto de los expedientes de regulación temporal de empleo y los mecanismos de protección social como herramientas fundamentales en la conformación del escudo social y laboral ante fenómenos meteorológicos adversos.

1. Introducción

El 29 de octubre de 2024, la Comunitat Valenciana se vio afectada por una Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) que arrasó una superficie territorial de 238 km² con una profundidad de inundación promedio a nivel de edificio de 60 cm., según la estimación de la compañía ICEYE¹, a partir del uso de su tecnología satelital.

En su informe anual correspondiente a 2024, la organización Christian Aid estima un coste de al menos 4.220 millones de dólares (unos 4.048 millones de euros) convirtiéndose en *uno de los 10 fenómenos extremos en el planeta más costosos*². Las consecuencias se manifiestan en todos los aspectos, comenzando por la pérdida de vidas humanas, la devastación medio ambiental (3 parques naturales se han visto terriblemente afectados) y los daños materiales en viviendas, vehículos y enseres de 4 de las comarcas con mayor tasa de alto riesgo de pobreza de la provincia de València, todas ellas superando el 21,9% en 2023³.

De entre todas las posibles visiones de impacto en materias competencia del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, es objeto de análisis las repercusiones que ha tenido en el empleo, las medidas normativas adoptadas y primeras valoraciones al respecto.

¹ Disponible: <https://segurosnews.com/news/las-consecuencias-de-la-dana-571-kilometros-cuadrados-afectados-y-mas-de-4-600-edificios-danados> (Fecha de consulta: 20/01/2025)

² Disponible: <https://reliefweb.int/report/world/counting-cost-2024-year-climate-breakdown> (Fecha de consulta: 20/01/2025)

³ Fuente: IVE. Indicadores de pobreza y condiciones de vida a nivel subregional

2. El escudo laboral por los daños producidos por la DANA

Sin perjuicio de otras importantes y extraordinarias medidas normativas adoptadas (como por ejemplo en lo que concierne a permisos retribuidos y a prevención de riesgos laborales) y que serán objeto de análisis por compañeras y compañeros del CES CV en esta misma publicación, una de las primeras actuaciones normativas que han derivado de la catástrofe ha sido la protección del empleo con el fin de evitar una «cascada» de despidos en la línea con lo acordado por los agentes sociales y económicos con el Gobierno del Estado en las primeras etapas de la pandemia. El objetivo de impulsar medidas disuasorias a las extinciones de los contratos de trabajo que, podemos destacar en 2024, en datos de empleo de gran relevancia teniendo en cuenta indicadores cuantitativos de la seguridad social.

2.1 Ampliando el perímetro de la fuerza mayor

El código civil dispone que la **fuerza mayor** es la circunstancia exterior, imprevisible o inevitable que afecta el cumplimiento de obligaciones, por lo que se considera un motivo liberador de la responsabilidad contractual alterada por el hecho.

Por tanto, acorde a esta disposición, existen dos situaciones que permiten juzgar la fuerza mayor:

- **Imprevisibilidad:** Circunstancia que se presenta en forma súbita, sorpresiva y excepcional. Por tanto, resulta inevitable aun adoptando las medidas razonables para prevenirlas.
- **Inevitabilidad:** Acción que no puede impedirse que suceda. Es decir, no se podrá tomar ninguna medida que impida el suceso.

En este sentido, la jurisprudencia social ha mantenido una línea unívoca entendiendo la FM como «un acontecimiento externo al círculo de la empresa y del todo independiente de la voluntad del empresario, que, a su vez, sea imprevisible» [STS (CA) de 23 de junio de 2003] y a los efectos de provocar una suspensión de los contratos de trabajo, un acaecimiento externo al círculo de la empresa, y como tal extraordinario, de todo independiente de la voluntad del empresario respecto a las consecuencias que acarrea en orden a la prestación del trabajo e imprevisible; pero, sobre todo, que se trate de un acontecimiento no definitivo o sin vocación de permanencia que conlleve una simple imposibilidad temporal de que la prestación laboral se lleve a cabo [STS (CA) de 25 de julio de 1989]. Se trataría, en suma, de una imposibilidad temporal y sobrevenida de la prestación de servicios no imputable ni atribuible al empleador.» (STS\Pleno 22 de septiembre de 2021).

La legislación laboral tampoco es ajena al establecimiento de las circunstancias merecedoras de la suspensión de los contratos de trabajo o reducción de jornada derivados de la causa de fuerza mayor. En particular, el artículo 47 del Real Decreto Legislativo 2/2015⁴, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley

⁴ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

del Estatuto de los Trabajadores y el Título II del RD 1483/2012⁵ de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada articulan el régimen jurídico con todo el procedimiento para llevar a cabo las medidas de flexibilidad interna.

A partir de este marco normativo, la DANA ha tenido una serie de particularidades que han provocado una normativa extraordinaria y *ad hoc* para dar cobertura a las medidas que persiguen ese objetivo: la protección del empleo y el tejido productivo.

El artículo 44 del Real Decreto-ley 7/2024⁶, de 11 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para el impulso del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024 plantea un horizonte expansivo en las causas constitutivas de la fuerza mayor. En su apartado primero, se recopila la causa directa para la suspensión total o parcial de la actividad laboral los daños producidos por la DANA, introduciendo, además, una serie de circunstancias que influyen en la pérdida de actividad entre las que se encuentran *las derivadas de las órdenes, prohibiciones, instrucciones, recomendaciones o requerimientos realizados por las autoridades de protección civil*. Este hecho ya supone una expansión de la catalogación de la fuerza mayor que iba más allá de la situación pandémica, en un contexto de declaración de estado de alarma y con las limitaciones de actividad derivadas de la situación sanitaria que articuló una extensa producción normativa. Tras la catástrofe, el papel de las autoridades de protección civil se configura como imprescindible habida cuenta la situación de pérdida de infraestructuras viarias y destrucción de una parte muy importante del parque móvil privado, así como la limitación de la movilidad derivada de la interrupción de los sistemas públicos de transporte.

Esta situación se califica en la norma como **pérdidas indirectas de actividad originadas por la DANA**, en general, *de la movilidad de las personas, incluidas las que afecten al desplazamiento de las personas trabajadoras al centro de trabajo, o las mercancías o falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad*. Estos impedimentos que, no son imputables directamente ni a la empresa ni en la empresa, condicionan de forma imprevisible e inevitable la propia actividad de la empresa.

2.2 Cambios en el procedimiento de tramitación

Otra de las particularidades de la norma específica para atender la extraordinaria urgencia se ha manifestado en las modificaciones del procedimiento administrativo. La autoridad laboral competente, en los términos establecidos en el artículo 25 del RD 1483/2012, amplía su relevancia como órgano decisor que dicta la resolución declarativa de la fuerza mayor en los siguientes términos:

5 Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-13419>

6 Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-23422>

En primer lugar, en la propia declaración de la situación, ya que la modificación introducida en el RD-ley 7/2024 modifica la catalogación para la solicitud del informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será **potestativa** para la autoridad laboral. El cambio de la consideración de preceptivo a potestativo del informe de la ITSS resulta muy relevante en la agilidad de la tramitación, pero con el consiguiente riesgo de incorrección a la hora de resolver favorablemente la declaración de fuerza mayor. Por ello, como forma de corregir estos desajustes, se establece un control *ex post* del cumplimiento de los requisitos legales y de la concurrencia de la causa, en particular en los supuestos de las pérdidas indirectas de actividad originadas por la DANA.

En segundo lugar, el papel de la autoridad laboral se verá reforzado en un elemento no menor, la **fecha determinada de finalización** del hecho causante. Como veremos posteriormente, del análisis de las solicitudes de expedientes de regulación temporal de empleo presentadas y, salvo petición expresa de duración por parte de las empresas, este elemento cobra una especial trascendencia tanto en el volumen de prestaciones por desempleo derivadas de la suspensión como de la relación con la entidad gestora de las prestaciones.

Finalmente, del aprendizaje de la pandemia del COVID-19, se refuerza el plazo de resolución para la constatación de la fuerza mayor. El plazo máximo de cinco días para dictar la resolución establecido en el artículo 33.2 del RD 1483/2012, se ha ejecutado de forma extraordinaria sin optar la autoridad laboral por recurrir a la ampliación permitida por el artículo 23.1 de la Ley 39/2015, como así se hizo en la tramitación de los ERTes COVID. Algo similar ha sucedido con la figura del silencio administrativo, (hasta el 23 de enero, de las 2.983 solicitudes presentadas, 27 expedientes sin resolución y una única certificación de silencio emitido). El refuerzo entre la dirección general de tecnologías de la información y la dirección general de trabajo desarrollado durante la pandemia ha provocado que el número de incidencias ante el considerable volumen de solicitudes sea escasísimo.

2.3 Mayor cobertura de protección social

En la misma línea que se introdujo tanto en el periodo de pandemia por la COVID, como consecuencia de la erupción volcánica registrada en la zona de Cumbre Vieja, el artículo 44.3 *in fine* del RD-ley 7/2024 ha introducido mecanismos adicionales y excepcionales dirigidos a ampliar la protección social de las prestaciones por desempleo ante la situación declarada de emergencia y el impacto en las relaciones laborales. Esta protección adicional se concreta en la Disposición Adicional 46ª del Real Decreto Legislativo 8/2015⁷, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social y consiste en la perdurabilidad de la cuantía de la prestación durante toda la vigencia de la medida, sin implicar un consumo de días de prestación y con el reconocimiento de la prestación a la persona trabajadora, aunque carezca del periodo de carencia previo establecido para el reconocimiento del derecho.

7 Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11724>

En idéntico sentido, el artículo 45 del RD-ley 7/2024 continua la tendencia iniciada en la etapa pandémica de la protección por desempleo en el ámbito de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar⁸. Esta protección se equipara a los mismos términos que la dispuesta en consecuencia de la solicitud de ERTE, con la salvedad que para su tramitación excepciona un elemento interesante, ya que, la acreditación del hecho causante deberá efectuarse por medio de una **declaración responsable**, con carácter general, por la persona empleadora, sin perjuicio que, en su defecto, por imposibilidad manifiesta, será válida por parte de la persona trabajadora.

3. ERTEs Fuerza Mayor DANA

Según los datos de Dirección General de Trabajo, Cooperativismo y Seguridad Laboral de la Comunitat Valenciana, a fecha 23 de enero se han solicitado **2.986 ERTEs** (resueltos favorablemente o pendientes de resolución), mientras que el número de **personas trabajadoras** bajo la cobertura de un ERTE (ya sea en suspensión o reducción de jornada) es de **31.890**. El total de **empresas afectadas** es de **2.872**. La duración promedio de la medida asciende a 127 días de suspensión, aunque es destacable que más de un 75% de las solicitudes iniciales tienen reconocida en la resolución la fecha de finalización de la causa de fuerza mayor el próximo 28 de febrero de 2025.

Por sectores económicos de la actividad empresarial, el 78,9% se concentran en el sector servicios, de los que 538 están adscritos al CNAE 56- Servicios de comidas y bebidas y 441 en el CNAE 47- Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas.

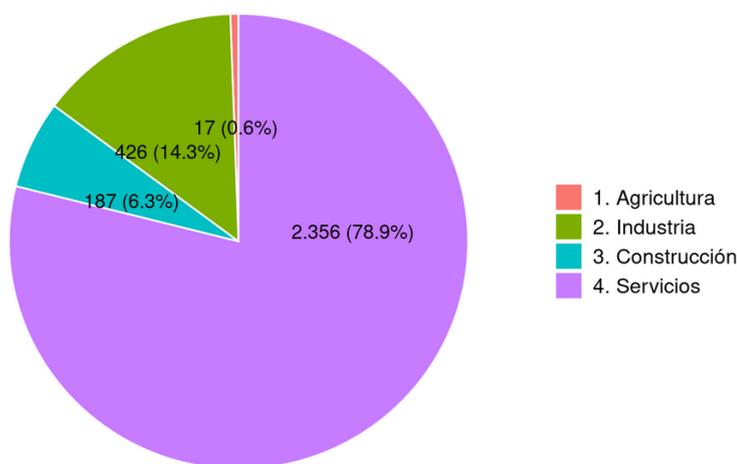


Gráfico 1. Fuente Direcció General de Treball, Cooperativisme i Seguretat Laboral

⁸ Hasta el 15 de enero, el SEPE había reconocido 33 prestaciones de desempleo extraordinario en el ámbito de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar

En cuanto a un análisis en base al número de personas trabajadoras incluidas en los ERTes por actividad económica, tal y como muestra el Gráfico 2 existe una prevalencia en la industria manufacturera derivada de la solicitud de una empresa que en su solicitud incluyó a 4.281 personas trabajadoras. Este desajuste se observa de forma más clara entre el número total de personas incluidas en ERTes con respecto al número total de prestaciones reconocidas por el SEPE a partir de las solicitudes colectivas presentadas por las empresas.

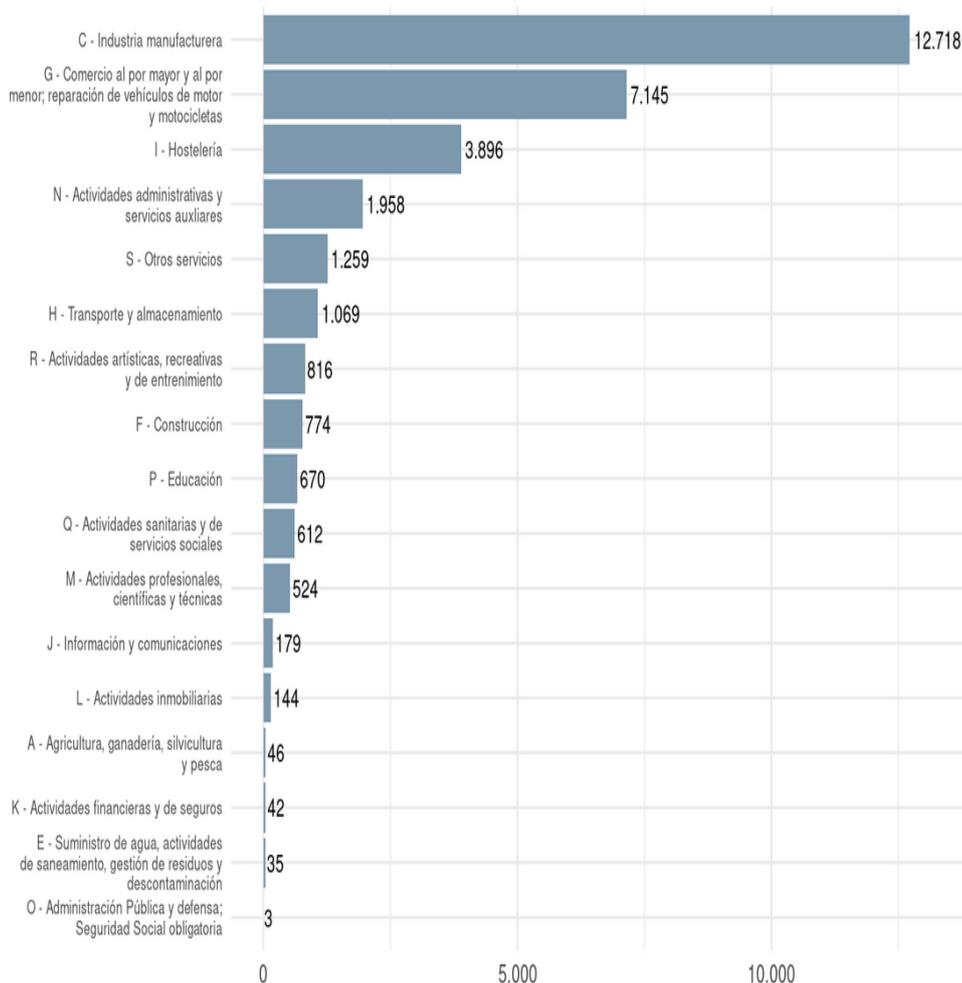


Gráfico 2. Fuente Direcció General de Treball, Cooperativisme i Seguretat Laboral

En el acumulado hasta 23 de enero, el SEPE había registrado 3.076 solicitudes colectivas por las que reconocían la prestación a 25.336 trabajadores. Este desajuste puede tener varias explicaciones, desde el punto de vista de la empresa, ya que puede haber empresas que tengan reconocido un ERTE FM que afecte a varios centros de trabajo y que haya optado por presentar la solicitud colectiva al SEPE por cada centro de trabajo. Pero también desde el punto de vista de la persona trabajadora, ya que el desajuste venga provocado porque la solicitud del ERTE FM haya sido expansiva incluyendo a la totalidad de personas trabajadoras de la empresa, pero en la suspensión a efectos prestacionales únicamente hayan comunicado las personas efectivas sobre las que actúa la suspensión.

Por municipios de las personas afectadas, 12 municipios superan las 1.000 personas trabajadoras afectadas, como muestra el Cuadro 1 que concentran el 76,1% del total. La misma apreciación podemos destacar sobre el que lidera el cuadro, ya que corresponde con la misma solicitud que hemos hecho mención anteriormente.

Resumen de Personas Trabajadoras Afectadas por Municipio y Sexo

Municipio/Pedania	Número trabajadores afectados	%	Hombres	Mujeres	Sin determinar
Almussafes	7.757	24,1	6.290	1.361	106
Riba-roja de Túria	2.465	7,6	1.609	732	124
Aldaia	1.909	5,9	732	1.176	1
Catarroja	1.644	5,1	740	904	0
València	1.572	4,9	785	786	1
Algemesi	1.562	4,8	878	684	0
Alfajar	1.520	4,7	580	940	0
Païporta	1.451	4,5	770	681	0
Albal	1.372	4,3	887	485	0
Torrent	1.114	3,5	573	541	0
Beniparrell	1.092	3,4	795	297	0
Massanassa	1.078	3,3	610	468	0

Cuadro 1. Fuente Direcció General de Treball, Cooperativisme i Seguretat Laboral

Por tipología de empresa, el 69,71% de personas trabajadoras afectadas lo hacen en sociedades limitadas, mientras que 1.677 (el 5,26%) lo hacen bajo empresas cooperativas, tal y como muestra el Gráfico 3.

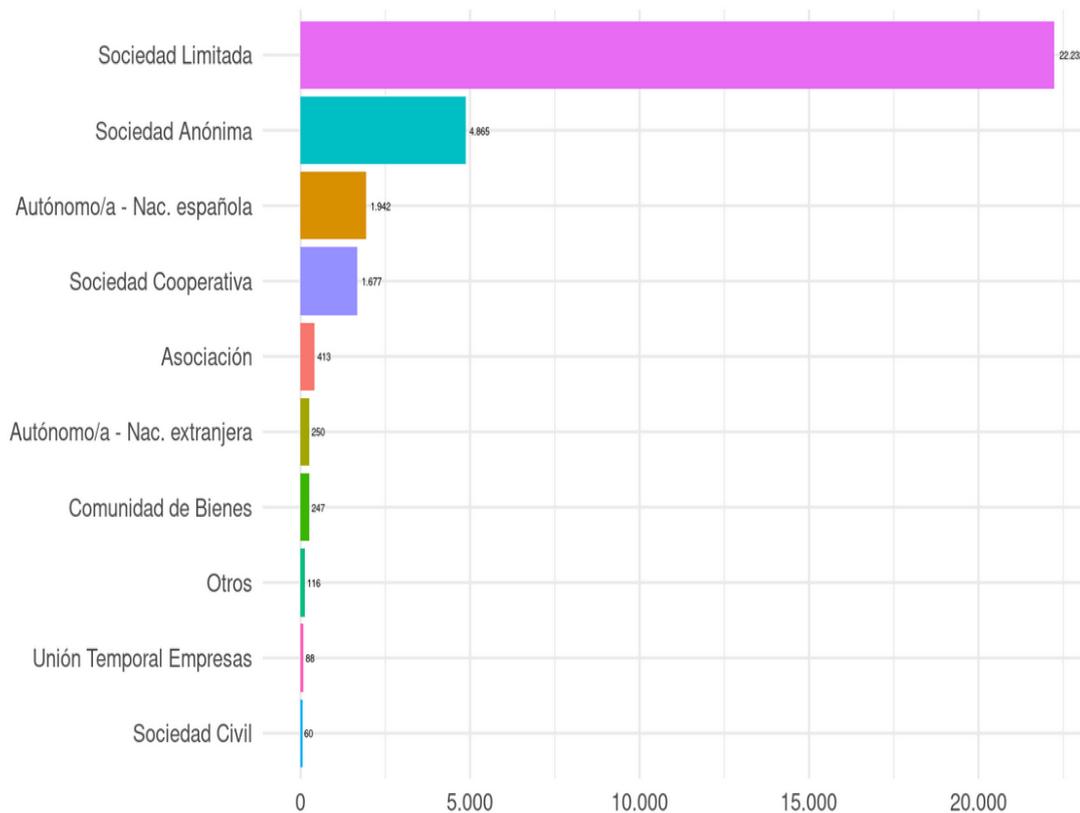


Gráfico 3. Fuente Direcció General de Treball, Cooperativisme i Seguretat Laboral

4. A modo de conclusión

Del análisis de los datos sobre las solicitudes presentadas se colige que, a pesar de las primeras estimaciones sobre el potencial daño en la actividad productiva y en las personas trabajadoras en impacto, la medida de los expedientes de regulación temporal de empleo han entrado en un periodo de estabilización, momento que nos permite un primer análisis de la evolución de los datos en el mercado laboral de la provincia de València.

Desde la óptica cuantitativa de su finalidad, es decir, la protección de las empresas y las personas trabajadoras, la herramienta merece una valoración positiva en términos de eficacia. Del análisis de los 12 municipios que mayor afección han tenido las personas trabajadoras, en 10 de ellos podemos señalar que la evolución de los datos de afiliación a la seguridad social correspondientes a los meses de noviembre y diciembre en el ámbito municipal presentan tendencias alcistas, y todos ellos focalizando en el régimen general su incremento.

Desde un punto de vista cualitativo, podemos señalar que se ha optado por la vía de la suspensión total o parcial de las relaciones laborales con carácter mayoritario, en detrimento de las extinciones de los contratos de trabajo. El 2% de las solicitudes presentadas responden a despidos colectivos, afectando a 334 personas.

Conviene, adicionalmente, plantear algunas debilidades y amenazas que sirvan para una reflexión en favor de una mejora en las políticas públicas.

La administración pública se ha visto expuesta a una situación de enorme complejidad que supone un desafío para atender la necesidad de empresas y personas trabajadoras, pero también del cumplimiento de la voluntad del legislador y de los acuerdos de diálogo social tripartitos adoptados entre organizaciones sindicales, empresariales y Gobierno.

Resulta cierto que el aprendizaje adquirido durante la etapa pandémica ha resultado favorecedor de la tramitación de unos mecanismos de protección del tejido productivo y de las personas trabajadoras. Pero no es menos cierto que el alcance extraordinario de las medidas ha de ir acompañada de recursos públicos y medios humanos que garanticen la seguridad jurídica a todas las partes interesadas, el cumplimiento de la normativa laboral en todos sus extremos y la persecución del fraude. Para ello, sería necesario incrementar sustancialmente el volumen de medios humanos para que la autoridad laboral atienda el conjunto de competencias que tiene asignadas, así como el establecimiento de criterios precisos y publicitados entre la ciudadanía en cuestiones de tal calibre como la duración de la causa de fuerza mayor, sobre todo habida cuenta el impacto desigual en el territorio afectado y, por tanto, en la actividad productiva; como de las obligaciones derivadas de la propia solicitud, entre ellas, la comunicación de la solicitud colectiva de prestaciones, el desistimiento de la solicitud en caso de reincorporación o la interoperabilidad en los sistemas de las instituciones en un estado descentralizado en autonomías.

Todo ello, sin perjuicio de un elemento de primer orden en la seguridad de las relaciones laborales: la fecha de finalización. Señalamos anteriormente que más de un 75% de las solicitudes resueltas tienen fecha de finalización el 28 de febrero de 2025. Durante el periodo de declaración del estado de alarma existió una figura jurídica que empujaba como referencia al desplazamiento de la fecha de finalización. Al carecer, ante este supuesto de la figura, el criterio de la autoridad laboral resulta fundamental para dotar de certezas en la prestación del servicio y en el “rescate” de las personas trabajadoras incluidas en el ERTE. Indudablemente, la declaración de fuerza mayor ha de durar lo que dura la causa habilitadora, pero no es menos cierto que existen empresas que han solicitado periodos más extensos⁹.

Por otra parte, el perímetro delimitador de la fuerza mayor y la ampliación de las causas motivadoras, requeriría de ciertos mecanismos facilitadores de la autonomía de las partes. En primer lugar, por el mantenimiento de una buena salud democrática en el trabajo, ya que el hecho de no tener asignado legalmente un periodo de consultas o bien con la representación legal de las personas trabajadoras, o bien con las organizaciones sindicales representativas en el sector deriva de una unilateralidad en la medida y en la ejecución de la misma que incrementa el riesgo de conflictividad social como de desajustes en la propia actividad de la empresa.

⁹ A fecha de redacción, según los datos de la DGTCCS, hay un centenar de solicitudes con fecha prevista de finalización 31 de diciembre de 2025, un par hasta 21 de abril de 2026 y una hasta 21 de octubre de 2026.

Pero también en el escenario del control posterior. La modificación del valor acreditativo del informe de ITSS supone un desafío en el control administrativo del uso de recursos públicos. Además, la garantía de los derechos laborales, especialmente los relativos a jornada y salario, requeriría de mayor control *ex post* lo que dificulta enormemente la labor inspectora, con sus insuficientes medios humanos en comparación con las recomendaciones establecidas por la OIT al superar holgadamente la proporción de 1 inspector por cada 10.000 personas trabajadoras¹⁰ así como en la eficacia del cumplimiento del artículo 10 del Convenio núm. 81¹¹.

En el ámbito concreto de las consecuencias de la DANA, el mundo del trabajo ha sufrido uno de los fenómenos extremos que ha abierto algunas costuras en el derecho del trabajo. La situación resultante ha puesto a empresas y personas trabajadoras ante un espejo que refleja una imagen que debería hacer reflexionar y actuar de manera urgente. La necesidad de adaptación de la actividad productiva y las condiciones en las que se desarrolla el trabajo al mayor riesgo civilizatorio: el cambio climático. La producción normativa extraordinaria ha tenido que dar respuesta a algunas cuestiones que podrían haber sido abordadas desde el sentido común. A modo de ejemplo, se ha regulado añadir nuevos permisos retribuidos debido a fenómenos extremos y consecuencias en la movilidad y en la vida de las personas trabajadoras, así como se ha establecido una obligación (que ya existía previamente en una interpretación expansiva de la ley de prevención de riesgos laborales) de negociación de protocolos de emergencia ante fenómenos adversos. Pero también se advierte que las políticas de adaptación al cambio climático tienen un impacto en las empresas mucho más beneficiosos y de mucho menor coste económico que el valor monetario de los daños causados por la virulencia de los fenómenos meteorológicos adversos.

Evidentemente, consideramos que las políticas de adaptación al cambio climático deberían ocupar una prioridad absoluta en los poderes públicos, pero políticas que vayan en la dirección de atender a las opiniones científicas en la valoración del riesgo en el territorio. Las recientes iniciativas normativas a cargo del Consell que tienen influencia en la configuración territorial y medioambiental deberían contemplar los efectos de esta DANA que ni será la última (en la Comunitat Valenciana se han sucedido 3 en los últimos 5 años), ni la más dañina (todas las estimaciones recogidas en el Acuerdo de París se están viendo superadas con mucha mayor antelación, tanto climáticamente como en el volumen de emisiones), por lo que la ambición en las medidas de adaptación al cambio climático salva vidas, por supuesto, pero también tiene consecuencias en la actividad productiva nada desdeñables.

¹⁰ 297ª sesión del consejo de administración de la OIT. Disponible en:

<https://www.ilo.org/es/resource/news/la-oit-pide-fortalecer-la-inspeccion-del-trabajo-en-el-mundo>

¹¹ Instrumento de ratificación por España el 30 de mayo de 1960.

<https://www.boe.es/boe/dias/1961/01/04/pdfs/A00082-00085.pdf>

El Convenio se encuentra disponible en:

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226