



# Ayudas Covid-19 a empresas y trabajadores por suspensión de contratos o reducción de jornada en Alemania, España y Suecia: Apoyo vs protección

por Montse Sole Truyols

La suspensión de contrato o reducción de jornada es un mecanismo de flexibilidad interna introducido en diversos ordenamientos jurídicos europeos con anterioridad a la crisis sanitaria provocada por la Covid-19<sup>1</sup>. No es de extrañar, pues, que sea también el recurso más utilizado por los gobiernos para preservar el empleo durante la situación actual. Su estructura está formada por tres elementos: libertad para prescindir o recuperar al trabajador según las necesidades productivas, exoneración de contribuciones empresariales a la seguridad social y, compensación al trabajador por el salario dejado de percibir. Mas allá de la forma y objetivo comunes, cada legislación ha adaptado el alcance y la cobertura a sus concretas peculiaridades. En términos laborales, sin embargo, y puesto que los dos elementos económicos tienen el propósito de ser un apoyo a cada una de las partes, cabría esperar que la parte débil por definición, de la relación, gozara de una mayor protección. Alternativamente, si se prefiere reconducir el cometido de la ayuda en términos de excepcionalidad, la proporcionalidad en el reparto entre ambas partes resultaría un requisito inexcusable.

Este artículo compara las diferencias en la protección ofrecida a empresas<sup>2</sup> y trabajadores por las medidas extraordinarias introducidas en Alemania, España y Suecia, y sugiere algunas de las razones que permiten comprender tales diferencias.

Un primer aspecto relevante se refiere al alcance temporal y material de las medidas legislativas aprobadas. En España, el RD 30/2020, de 29 de setiembre, diversifica el mecanismo de suspensión de contrato o reducción de jornada en función de la actividad empresarial afectada, estableciendo diferentes límites y ayudas según sea la causa: fuerza mayor, impedimento, limitación, ETOP. Esta norma, representa la tercera prórroga temporal de las decisiones iniciales, pero ha sido objeto de una nueva extensión, hasta el 31 de mayo de 2021, operada por el RDL 2/2021, de 26 de enero. En contraste, Alemania y Suecia han optado por plazos de vigencia más amplios y por una flexibilización homogénea y generalizada a todas las empresas privadas y sus respectivos empleados. De esta manera, las medidas iniciales cuya vigencia se extendía hasta finales de diciembre de 2020, han sido prorrogadas una sola vez hasta el momento, en Alemania hasta el 31 de diciembre de 2021, mientras que, en Suecia, el nuevo periodo finaliza el 30 de junio.

---

<sup>1</sup> Según la OCDE, 22 países miembros de la organización tenían mecanismos previos: OECD (2020), "COVID-19: From a health to a jobs crisis", in *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/cea3b4f4-en>, pag. 60.

<sup>2</sup> No se toman en consideración otras ayudas financieras o económicas, directas o indirectas que los estados hayan decidido y que no tengan como destino el ámbito laboral.

La distinción fundamental, no radica tanto en la duración total de las medidas, que siendo importante no determina su mayor o menor eficacia. Sin embargo, la situación de continua revisión que se produce en España genera una mayor complejidad aplicativa, acompañada de inseguridad jurídica tanto para trabajadores como empresas. El riesgo de provocar efectos contrarios a los objetivos perseguidos no es desdeñable. En la medida que las empresas no disponen de un marco jurídico estable y previsible que permita la toma de decisiones, ello podría conducir a una pérdida de empleo definitiva. Desde esta perspectiva, la previsión a medio plazo que se observa en los otros países es susceptible de generar mayor confianza para el objetivo último de preservar el empleo.

En términos de protección al trabajador, el RDL 30/2020, así como sus antecesores y sucesor, no modifica los términos establecidos en la primera normativa Covid-19: mantiene la cobertura por desempleo en los límites máximos porcentuales fijados en la ley ordinaria mientras dure la situación extraordinaria, es decir 70% máximo del salario bruto, sea cual fuere el tipo de expediente al que la empresa se haya acogido. Aunque se trata del factor menos variable de todas las medidas adoptadas hasta la fecha y ello otorga un mayor grado de seguridad al trabajador, no está exento de las prórrogas continuadas para mantener su vigencia. El mismo RDL 30/20, amplía el abanico de reducción de cuotas empresariales entre el 100% y el 70% dependiendo de las limitaciones a la actividad y el número de empleados en plantilla. Si bien no es posible determinar de forma exacta la repercusión en los costes laborales para cada empresa, es posible apuntar, de forma general, una cierta favorabilidad de apoyo a la parte empresarial.

A través del denominado *Kurzarbeit*, Alemania ha establecido para el trabajador un sistema de aumento paulatino en la cobertura. Así, durante los tres primeros meses este percibe un 60% del salario. El porcentaje se incrementa al 70% en los meses del cuarto al sexto y pasa al máximo del 80% a partir del séptimo mes<sup>3</sup>. Para las empresas, se ha fijado la exención de las contribuciones empresariales a la seguridad social hasta junio 2021<sup>4</sup>. A partir de aquella fecha y hasta el 31 de diciembre de 2021, la reducción se limita al 50% pudiendo alcanzar el 100% más los costes del curso, si la empresa facilita formación reglada a los trabajadores con reducción de jornada o suspensión de contrato<sup>5</sup>. Este último inciso, cuya vigencia se extiende hasta finales de julio de 2023, mucho más allá de las medidas extraordinarias vinculadas a la pandemia, sugiere algunas reflexiones interesantes. En primer lugar, presupone una recuperación sólo parcial de la actividad económica y, en consecuencia actúa como incentivo para evitar la pérdida de empleo una vez hayan finalizado aquellas ayudas. Además, y atendiendo a la previsible transformación estructural de la economía y del mercado laboral, el objetivo explícito de la propuesta de ley del Gobierno Federal, consiste en aprovechar los periodos de reducción de jornada para adaptar las competencias y cualificaciones de los empleados a las nuevas necesidades<sup>6</sup>.

Con el mismo objetivo de mantener el empleo una vez finalizadas las medidas extraordinarias, España prohíbe el despido durante un periodo de seis meses en aquellas empresas que se hubieran acogido a expedientes de regulación. Si bien a efectos del trabajador ambas medidas son proteccionistas, el carácter pasivo de las mismas en España contrasta con el carácter activo y

---

<sup>3</sup> Alemania; *Sozialschutz-Paket II*, Paquete de protección social II, publicado el 28-5-2020 con efectos 1-3-2020.

<sup>4</sup> Alemania, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (BMAS), *Questions and answers relating to short-time work (Kurzarbeit) and skills development*, Updated 22/12/2020, [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsmarkt/kug-faq-kurzarbeit-und-qualifizierung-englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsmarkt/kug-faq-kurzarbeit-und-qualifizierung-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>5</sup> Alemania, *Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG vom 3-12-2020*, Ley de seguridad laboral modificada como consecuencia de la pandemia COVID-19.

<sup>6</sup> Alemania, *Referentenentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Beschäftigungssicherung infolge der CO-VID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG)*, Anteproyecto de ley del gobierno federal sobre seguridad laboral como resultado de la pandemia COVID-19 de 10-09-2020.

bilateral en Alemania: no sólo la competitividad de la empresa se refuerza con la formación del trabajador, también éste último se dota de mayores perspectivas en el mercado laboral. Por esta razón, es factible preveer una mayor efectividad a largo plazo.

Suecia presenta un esquema totalmente distinto a lo indicado anteriormente y, de cierta complejidad aparente denominado *Korttidsarbete*. Cabe destacar que la ley sueca<sup>7</sup> no contempla la suspensión del contrato como si lo hacen las normas españolas o alemanas. Aunque no está expresamente prohibida la suspensión, la legislación extraordinaria apuesta por una reducción de jornada de hasta el 80%, estableciendo una gradación, de manera que la jornada reducida, se computa en 20%, 40%, 60% u 80%. Según sea el porcentaje de reducción, el trabajador simple y llanamente deja de percibir un porcentaje legalmente establecido de su sueldo; no recibe compensación alguna por esta pérdida por parte de la administración pública. De la misma forma, la norma no contempla una reducción de cotizaciones a la seguridad social por parte empresarial, pero prevé que éste pueda solicitar una compensación por los costes laborales incurridos durante los periodos de jornada reducida. Para calcular la cuantía de la ayuda, se aplicarán los porcentajes antes indicados, sobre los cuales el estado subvenciona un máximo del 75%, en determinados periodos – de mayo a julio 2020 y de enero a marzo 2021 - y un 50% en el resto hasta junio de 2021<sup>8</sup>. Es el empresario el único sujeto responsable ante la administración y mantiene la obligación de abonar la totalidad del salario - reducido en el % que corresponda – al trabajador.

La siguiente tabla muestra la distribución de costes, calculados a una subvención estatal del 75%:

Reducción jornada	Coste salarial que asume el trabajador	Coste salarial empresario	Coste Estado	Reducción costes laborales empresario
20%	4%	1%	15%	19%
40%	6%	4%	30%	36%
60%	7.5%	7.5%	45%	53%
80%	12%	8%	60%	72%

Fuente: Gobierno de Suecia, <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/om-forslaget-korttidspermittering/>

En términos cuantitativos para el trabajador, España ofrece una menor protección, especialmente notable cuando opera la suspensión del contrato, o en reducción de jornada elevada, mientras que las diferentes fórmulas aplicadas en Alemania y Suecia conducen a resultados similares:

Reducción jornada	Salario		
	España	Alemania	Suecia
100%	700	800	
80%	760	840	880
60%	820	880	925
20%	940	960	960

Fuente: elaboración propia. Salario = 1000 €/mes

<sup>7</sup> Suecia, *SFS 2013:948 Lag om stöd vid korttidsarbete*, ley de apoyo a la reducción de jornada; *SFS 2020:207 Lag om ändring i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete*, Reglamento 2020:207 de 7-4-2020.

<sup>8</sup> Suecia, *Stöd vid korttidsarbete i vissa fall*, Proposición de ley de apoyo a la reducción de jornada, Fi2020/04742, Noviembre 2020, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2020/11/stod-vid-korttidsarbete-i-vissa-fall/>

En comparación, la legislación sueca aporta mayor transparencia y sugiere un mayor apoyo a la parte débil de la relación laboral: el trabajador recibe entre un 88% y un 96% del salario, mientras que el empresario puede recuperar del estado hasta un máximo del 72% de sus costes laborales. La razón principal que explica estas diferencias se encuentra en el marco conceptual de la que parten las diferentes normativas.

Nótese que la norma sueca está redactada en términos de coste, no de cobertura o de protección. Esta característica tiene su origen en los principios de responsabilidad, solidaridad e igualdad propios de aquella sociedad, que prevalecen en las decisiones políticas y también en el sistema de relaciones laborales<sup>9</sup>. La propuesta del gobierno que se convertiría en el Reglamento 2020:207, de medidas extraordinarias de apoyo a la reducción de jornada, se refiere a ello indicando que corresponde al estado, a las empresas y a los trabajadores compartir el esfuerzo y la responsabilidad para superar la situación.

La exposición de motivos del RDL 30/2020 no esconde su objetivo principal de asegurar la viabilidad de las empresas para garantizar los puestos de trabajo, de forma que el esfuerzo público extraordinario volcado en una sola línea, comporta menores recursos disponibles para repartir en otros ámbitos, también al colectivo de trabajadores. En la citada norma, el trabajador se convierte en un actor secundario al que no se le reconoce capacidad para actuar. A diferencia del concepto sueco que incluye tres partes, el patrón español vincula únicamente dos: estado y sector económico reservando al primero el rol activo, garante de la ayuda necesaria mientras que el segundo mantiene una posición pasiva carente de responsabilidad.

Como en España, las medidas alemanas parten de un estado garante que debe proteger el sector económico para garantizar los puestos de trabajo. Los matices que distinguen a este modelo se encuentran en parte reflejados en la propuesta legislativa para la regulación relacionada con la crisis, de las prestaciones por jornada reducida<sup>10</sup>. El objetivo de la protección se extiende a trabajadores y empresas puesto que ambos son clave para asegurar la competitividad de la economía nacional. Asimismo, se afirma que la ayuda extraordinaria ha de ser temporal, pues requiere un esfuerzo financiero colectivo que no puede ser ilimitado.

A modo de conclusión, es posible sostener que las medidas extraordinarias adoptadas por los diferentes países en lo que se refiere al apoyo de trabajadores y empresas depende en gran medida del contexto formado por las relaciones políticas y socioeconómicas. Son estas relaciones y el conjunto de valores que se han desarrollado a su alrededor las que contribuyen a explicar los motivos de tales diferencias.

*Montse Sole Truyols*

Dra. Internacional en Derecho, Profesora Visitante Derecho del Trabajo y de la SS  
Universidad Rovira i Virgili, Tarragona

\* Las opiniones expresadas en el presente trabajo son a título personal y no comprometen a las organizaciones a las que pertenece o representa el autor.

---

<sup>9</sup> Para más detalles al respecto, véase SOLE TRUYOLS, M., (2020), *Flexicurity as a labour policy. A comparative analysis*, Brussels: Coppieters Foundation.

<sup>10</sup> Alemania, *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld*, Proyecto de ley para la mejora limitada, relacionada con la crisis, de la regulación de las prestaciones por jornada reducida, de 12-3-2020.