Política Comparada I

RESPUESTA LABORAL A LA CRISIS COVID-19

¿Cómo varió la respuesta en materia laboral a la crisis del Covid-19 según los modelos de estado y las ideologías de los gobiernos?

Lucia Maria Amador Ramos: 1600849

Lucas Estruch Peñalver: 1598277

Curso 2024/2025

UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN 2
2. LITERATURA 4
3. ANÁLISIS Y RESULTADOS 8
3.1. Descripción de las variables independientes 8
3.2. Descripción de las variables dependientes 9
3.3. Resultados 11
4. CONCLUSIONES 12
5. BIBLIOGRAFÍA 13

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia del Covid-19 ha marcado un antes y un después en la gestión pública y, seguramente, en la comprensión del mundo y de la época contemporánea. La crisis sanitaria desató repercusiones sociales y económicas que han puesto en jaque de forma global a las administraciones públicas, y las instituciones y los gobiernos han sido obligados a desarrollar políticas con rapidez y eficacia para poder hacer frente a esta crisis multidimensional.

Uno de los principales ámbitos afectados ha sido el mercado laboral. Las medidas sanitarias impuestas supusieron un paro estructural en diferentes sectores laborales, afectando a millones de trabajadores que perdieron, o vieron peligrar, sus puestos de trabajo, viéndose así reducidos sus ingresos y, en relación, alterando su realidad social. El mercado laboral y su estabilidad y condiciones se erigen en un pilar para cualquier estado, pero también para el desarrollo vital de los individuos y sociedades. A raíz de esto, las políticas adoptadas por los gobiernos en materia laboral se han configurado como un elemento clave para revertir los efectos de la crisis, a la vez que han conducido a un cambio de paradigma en las relaciones laborales y los modelos productivos.

Las medidas propuestas en materia laboral fueron muchas y diversas, con consecuencias también variadas. En este trabajo veremos cuáles fueron las políticas de tres estados europeos: **Alemania**, **Portugal** y **Rumanía**. Estos países nos permiten no solo analizar los factores que conducen a una mayor o menor generación de normativa laboral, sino también estudiar el contenido y los objetivos de estas medidas. Todo, partiendo de sus similitudes y diferencias en cuanto a la configuración previa de su mercado de trabajo, así como en sus modelos estatales, la ideología de los gobiernos y su sistema de fuentes normativas.

Son muchos los retos que se abrieron en materia laboral a partir de marzo del 2020, destacando la necesidad de garantizar ingresos mínimos, conservar puestos de trabajo, la reactivación del mercado, o evitar cierres masivos de empresas. La diversidad de estrategias fue tan grande como la diversidad de países y en este trabajo las analizaremos para intentar determinar qué factores de los que vamos a desarrollar contribuyen significativamente en su elaboración.

El estudio tiene como objetivo responder a la siguiente pregunta principal de investigación: "**¿Cómo varió la respuesta en materia laboral a la crisis del Covid-19 según los modelos de estado y las ideologías de los gobiernos?**". A raíz de esta pregunta, nos planteamos una serie de objetivos y pasos para dar una respuesta.

Partiendo de la selección y descripción de las medidas laborales implementadas por los tres países, analizaremos cuál es el foco de estas y las similitudes encontradas. El examen de la configuración estatal y del sistema electoral, partiendo de las categorizaciones que desarrollan autores como Lijphart, así como la posición ideológica de los gobiernos (en el eje izquierda-derecha) de Alemania, Portugal y Rumanía, y su sistema normativo, que implica las características del trámite para generar un texto legislativo, deben permitirnos determinar en qué medida estos factores condicionaron las respuestas y el grado de intervención en el mercado laboral. Esto nos conducirá a evaluar cuál es el efecto de cada variable independiente en la variable dependiente seleccionada, que en los próximos apartados vamos a desarrollar.

Para llevar a cabo esta tarea, realizaremos una revisión de la literatura existente sobre el tema, especialmente respecto a las respuestas al Covid-19 y las características de los estados seleccionados. Todo ello para poder realizar una efectiva comparación entre las variables

analizadas y determinar su relación mediante un análisis transversal de las medidas estudiadas. Por último, buscaremos dar respuesta a la pregunta planteada y determinar cuál es el principal factor que explica el desarrollo normativo en materia laboral ante situaciones como las que se vivieron en la pandemia del Covid-19, teniendo en cuenta las estructuras institucionales y las prioridades ideológicas.

2. LITERATURA

Al centrar nuestro análisis en variables como lo son los modelos de estado, la fuente de la que emana la legislación laboral y la ideología de los partidos de gobierno, primero definiremos las categorías en las que clasificaremos nuestros sujetos de estudio durante el análisis.

Con respecto al modelo de estado, nos encontramos ante la dicotomía federal-unitaria. El propósito de construir un estado no centralizado es la propia descentralización del poder, es decir, que el propósito fundamental de garantizar esta división es asegurar que una parte importante del poder del estado sea ejercido a nivel regional[1]. Para ello existen diversos mecanismos que garantizan que no se usará ese mismo poder para desmantelar la división básica en un estado federal, como son las legislaturas bicamerales para la representación regional (Bundesrat o Consejo Federal en el caso alemán) y la existencia de una constitución escrita rígida y difícil de modificar[2].

En contraste con Alemania como estado federal tenemos a Portugal y Rumanía, que son dos estados unitarios, con un gobierno centralizado y subdivisiones territoriales que se encargan de fines administrativos principalmente. No tienen autonomía política o legislativa salvo el ejercicio de las funciones que el gobierno central pueda delegar. En un estado unitario no existe una separación vertical de poderes ni existen diferencias regionales sustanciales en cuanto al sistema jurídico, como podría ser en el caso del Derecho Civil Catalán en España.

Rumanía y Portugal no solo tienen en común esta condición de estados unitarios, también son ambos estados semipresidenciales, donde encontramos un presidente electo que lleva a cabo labores de representación de forma general y un primer ministro con su gabinete que es responsable de cara al parlamento. En palabras de Robert Elgie: "*A semi-presidential regime may be defined as the situation where a popularly elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to parliament*"[3].

La segunda variable que tenemos en cuenta es la ideología del gobierno en los estados que vamos a analizar en el momento de la crisis del Covid-19. Vamos a situar los partidos y coaliciones de gobierno según su autopercepción y teniendo en cuenta también la localización de éstos en el espectro político europeo.

Empezamos con Alemania, cuyo ejecutivo en 2020 (IV Gabinete de Merkel, desde marzo de 2018 hasta diciembre de 2021) estaba formado por una coalición de dos partidos. El primero de ellos cuenta con un matiz generado por la naturaleza federal del estado alemán, ya que, técnicamente, son dos partidos: la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU), que tiene representación en todos los estados federados de Alemania menos en Baviera, donde existe la Unión Social Cristiana de Baviera (CSU). Estos dos partidos forman grupo parlamentario conjunto en el Parlamento y son conocidos como Partidos de la Unión o *Unionsparteien*. Aunque la CSU se considera ligeramente más conservadora[4], euroescéptica y regionalista que la CDU, estos partidos suelen

[1] Lijphart, A. (2012). Division of Power: The Federal-Unitary and Centralized-Decentralized Contrasts en Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. (pp 174-186) Yale University Press
[2] Artículo 79 [Reforma de la Ley Fundamental] (...) (2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat. (3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.
[3] Elgie, R. (1999). The politics of semi-presidentialism.
[4] Bou, C. P., & Bou, C. P. (2018, 2 julio). Conservadores entre conservadores. www.elperiodico.com. https://www.elperiodico.com/es/internacional/20180702/conservadores-conservadores-6921218

actuar en conjunto. Son partidos que se consideran de centro-derecha y su afiliación es el Partido Popular Europeo (PPE). El segundo componente de esta coalición es el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), que se sitúa en la centro-izquierda del tablero político y se encuadra dentro del Partido de los Socialistas Europeos (PSE). Podemos colocar a esta Gran Coalición en el centro-derecha del espectro político, debido a la primacía del partido demócrata-cristiano, aunque la presencia del SPD acerca sus políticas al centro[5].

En el caso de Portugal, durante la crisis del Coronavirus formó su ejecutivo el XXII gobierno democrático (o Segundo Gobierno Costa), desde octubre de 2019 hasta enero de 2022[6], formado por el Partido Socialista (PS) un partido de centro-izquierda y que también forma parte del PSE.

Por último, en el caso de Rumanía, encontramos en el gobierno al Partido Nacional Liberal (PNL), con Ludovic Orban al frente, que ahora dirige otro partido aún más escorado a la derecha (Fuerza de la Derecha). La legislatura duraría desde el 4 de noviembre de 2019 hasta el 7 de diciembre de 2020 (399 días). Este partido está situado en el centro-derecha y se encuadra también dentro del PPE.

No podemos entender el desarrollo de medidas de protección laboral durante la pandemia sin visitar la literatura al respecto, estableciendo una breve línea temporal con las reacciones ante la crisis del Covid-19 de los tres países que son objeto de estudio.

Tanto Portugal como Rumanía declararon el estado de emergencia en la primera ola de la pandemia (16 y 18 de marzo, respectivamente), mientras que Alemania se encuentra entre los pocos estados que no lo hicieron. Esto no significa que no se adoptaran medidas al respecto, si no que el mecanismo no fue el de emergencia estatal que pudimos ver en la mayoría de países europeos. Aún así, Alemania cuenta con tres mecanismos previstos en su constitución en caso de tener que declararse un estado análogo al de emergencia: estado de tensión, estado de defensa y estados de emergencia internos[7].

Algunos estados, entre los que se encuentra también Francia, adaptaron legislación existente sobre salud pública y protección civil para ser capaces de adoptar las medidas específicas que consideraban necesarias para contener el Covid-19. En este caso, Alemania adaptó la Ley de Protección contra Infecciones, con carácter federal, el 25 de marzo de 2020, permitiendo la declaración de una "situación epidémica de importancia nacional" y otorgando competencias adicionales al Ministro de Sanidad Federal. Durante los meses posteriores y con el objetivo de paliar los efectos de la pandemia se adaptaron más aspectos de esta Ley (a fecha del 19 de mayo y también hacia finales del año, 18 de noviembre)[8].

El mismo miércoles 25 de marzo que se adapta esta medida, Alemania aprueba tres proyectos de ley de la CDU/CSU y del SPD para proteger a la población, aliviar la carga de los hospitales y

[5] Ortiz Castilla, M. I. (2022). Análisis de las políticas económicas y fiscales del gobierno de Angela Merkel: Su respuesta ante la crisis de la eurozona y la reciente crisis pandémica.
[6] Elenco completo do novo Governo. (s. f.). Masterlink - IT Empowerment - www.masterlink.pt. https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=elenco-completo-do-novo-governo
[7] Marzocchi, O. (2020) The impact of Covid-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights in the EU. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament. Available at: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI(2020)651343_EN.pdf
[8] European Parliamentary Research Service (2020) States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States. Briefing, European Parliament. Available at: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf

sobre protección social en vista de la crisis del Coronavirus[9]. Estas primeras medidas y la forma de adopción de las mismas, al emanar del poder ejecutivo pero contar con la aprobación *ex-ante* del parlamento, ya encaminan algunos aspectos del análisis con respecto a este estado federal parlamentario.

Por último, Portugal se sirvió de todas las herramientas previstas en la constitución; estado de emergencia (en la Constitución de Portugal se prevé el estado de emergencia y el estado de sitio, pero la primera es la única aplicable a emergencias sanitarias), estado de calamidad/contingencia/alerta, así como también algunas medidas legislativas ordinarias bajo la Ley de Protección Civil.

Una vez pasada la primera ola de la pandemia, el 3 de Mayo de 2020, Portugal reemplazó el estado de alarma (después de un mes y 12 días) con el estado de calamidad, en activo hasta el 31 de Julio y más tarde con el estado de contingencia o alerta, dependiendo de la situación de la pandemia en partes específicas del territorio. Sin embargo, el gobierno se vio obligado a reinstalar el estado de emergencia el 9 de noviembre para hacer frente a la segunda ola[10].

Durante estos estados de emergencia, el control parlamentario se ejercía en Portugal *ex-ante*, teniendo en cuenta que éste debía autorizar la declaración antes de que fuera efectiva. El grueso del desarrollo legislativo durante este periodo se da gracias al Decreto-Ley que, cabe mencionar, puede ser sometido a conocimiento de la Asamblea si así lo exigen 10 diputados en los 30 días siguientes a su publicación. En este caso, hablamos de un mecanismo de control parlamentario *ex-post*.

Rumanía es uno de los pocos países que otorgó poderes legislativos especiales al ejecutivo, situación que abordaremos más adelante, y que emitió una notificación en la que expresaba la declaración de este estado de emergencia y en la que también daba aviso sobre la posibilidad de derogación de algunos preceptos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[11].

También hay que destacar que la crisis del Covid forzó el uso de dos figuras constitucionales y legales de naturaleza excepcional: El estado de emergencia[12] y el estado de alarma. Según el artículo 93 de la Constitución de Rumanía: "*the President shall, according to the law, declare the state of siege or state of emergency in the entire country or in some territorial administrative units, and ask for the Parliament's approval for the measure adopted, within 5 days of the date of taking it, at the latest*".

El país recurrió primero a un estado de emergencia constitucional[13] y luego a un estado de alerta legal[14], aunque el control parlamentario con respecto a la declaración y posibles extensiones fue modificado como consecuencia de la Decisión n.º 457/2020, de 25 de junio de 2020, del Tribunal

[9] Heine, C. (s. f.). Deutscher Bundestag - Ja zu Gesetzen zum Bevölkerungs- und Sozialschutz und zu Krankenhä. . . Deutscher Bundestag. https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw13-de-corona-infektionsschutz-688952

[10] Decree of the President of the Republic 51-U/2020, 6 November 2020

[11] C.N.121.2020.TREATIES-IV.4, INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS NEW YORK, 16 DECEMBER 1966, NOTIFICATION UNDER ARTICLE 4 (3), Romania, United Nations, New York, Available at: https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.121.2020-Eng.pdf

[12] Article 93 of the Constitution and by the Emergency Ordinance no. 1/1999 concerning the state of siege and state of emergency

[13] Decreto Presidencial 195/2020 del 16 de Marzo de 2020, que el Parlamento aprobó por Decisión 3/2020 de 19 de Marzo de 2020.

[14] Decisión 24/2020, del Comité Nacional para Situaciones de Emergencia del 14 de Mayo de 2020. Nueva declaración a través de la Decisión No 394/2020 del 18 de Mayo de 2020 como consecuencia de la Ley No 55/2020 del 15 de Mayo de 2020.

Constitucional rumano. Esta decisión hizo que la supervisión parlamentaria sobre la declaración y las posibles extensiones del estado de alerta no fuera necesaria, concentrando todavía más las decisiones alrededor del poder ejecutivo.

A pesar de esto, la situación entre el poder legislativo y ejecutivo en Rumanía se convirtió en una de inmovilización mutua. El Gobierno por un lado se vio obligado a adoptar las medidas restrictivas necesarias mediante Ordenanzas de Emergencia del Gobierno (OEG) y decretos presidenciales, esta última durante el estado de emergencia. Las OEG son muy semejantes al Decreto-Ley que veíamos en Portugal. El gobierno es quien adopta estos decretos, amparándose en motivos de urgencia, y pueden ser tumbados por el parlamento en el término de un mes desde su publicación en el Boletín Oficial.

Durante gran parte de la crisis, política y sanitaria, el parlamento se oponía a la mayoría de las medidas del ejecutivo, así como el Gobierno intentaba bloquear o posponer la legislación aprobada por la mayoría parlamentaria[15].

Analizando el contexto global y centrando nuestra atención en las medidas de protección laboral, la gran mayoría de los estados han introducido políticas con esta finalidad. Al menos 187 países y territorios han anunciado 788 políticas entre 2020 y 2021[16]. Alrededor del 84 por ciento de los países del mundo han introducido al menos una política que encaja en una de estas cuatro categorías: subsidios salariales, medidas de activación, ajustes de la regulación laboral y acuerdos para una jornada laboral más corta. De estas 788 medidas, el 36 por ciento son ajustes de la regulación laboral, alrededor del 17 por ciento son acuerdos de jornada laboral más corta, aproximadamente el 30 por ciento son subsidios salariales y el 18 por ciento son medidas de activación.

Una vez tenemos el contexto de las medidas adoptadas por los tres países que son objeto de este estudio, nos queda concretar un poco más nuestro análisis con una pregunta. ¿Cuál fue la respuesta en materia laboral de cada estado? ¿Cómo podemos comparar estos tres casos con respecto a sus medidas en el ámbito del trabajo?

[15] Decision No 4/2020, published in the Official Gazette No 320 on 16 April 2020. On Parliament's intervention see: E.-S. Tănăsescu and B. Dima, 'The Role of the Romanian Parliament during the COVID-19 Sanitary Crisis. A diminishment of the executive decision-making power', Foundation Robert Schuman, 2020, pp. 3-4.
[16] Gentilini, Ugo. "Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures." (2022).

3. ANÁLISIS Y RESULTADOS

Como hemos ido desarrollando, los tres países seleccionados nos permiten realizar un buen análisis, teniendo en cuenta las diferencias y semejanzas entre ellos por lo que respecta, especialmente, a las variables independientes seleccionadas. Además, nos permite realizar una comparación en un marco político común, como es la Unión Europea, que contó con un gran protagonismo en la época pandémica. La investigación tiene un enfoque cualitativo, que nos ayude a comprender cómo las características que describiremos influyeron en la implementación de las políticas laborales. Esta perspectiva nos debe permitir identificar patrones en los casos de Alemania, Portugal y Rumanía a través del estudio de sus textos legislativos, facilitándonos la metodología cualitativa la comprensión de las decisiones políticas, poniendo énfasis en el contexto específico de cada país.

3.1. Descripción de las variables independientes

Empezando por Alemania, el único de los países analizados que se constituye en una república federal que, además, tiene un sistema parlamentario. Esta resultará la gran diferencia respecto a Portugal y Rumanía. En 2020 en el ejecutivo alemán predominaban los ministros afines a la CDU, con la Canciller Ángela Merkel a la cabeza, con presencia también del SPD, lo que nos conduce a una clara vocación centrista por lo que respecta a sus políticas, pudiéndose colocar en el centro-derecha del espectro político. La Constitución del país se establece como gran ejemplo de rigidez, así como su sistema normativo. No debe sorprendernos, por lo tanto, que el principal mecanismo utilizado durante la pandemia haya sido el de las Leyes Federales, necesariamente aprobadas por las dos cámaras del país: Bundestag y Bundesrat[17], sin perjuicio de algunos Reglamentos promulgados por el Gobierno. Así, responde no solo a lo ya comentado sobre su sistema normativo, sino también a su modelo parlamentario, dotando de gran importancia al poder legislativo, que actúa también como órgano de representación territorial.

Por su parte, Portugal es una república unitaria, con un sistema semipresidencialista. En 2020 el gobierno, encabezado por António Costa, estaba formado principalmente por el Partido Socialista y algún miembro independiente. De esta manera, y atendiendo a las características del partido, podríamos enmarcar su ideología en el centro-izquierda. Al contrario que Alemania, la efervescencia normativa en Portugal durante el Covid se produce mediante el Decreto-Ley, procedimiento que activa el gobierno en casos de urgencia. Observamos así, un peso mayor del ejecutivo en la toma de decisiones, sin un obligado sometimiento al órgano legislativo, que además tiene más competencias en materia laboral de las que puedan tener otros estados con un estatus federal, como es el caso de Alemania.

Respecto a Rumanía, comparte con Portugal el modelo de estado, al constituirse también como una república unitaria, con también un sistema semipresidencialista. Durante la pandemia, el Partido Nacional Liberal gobernó en solitario con Ludovic Orban a la cabeza, el partido, de ideología liberal, se define como centro-derecha. Destaca en la generación de medidas el uso de la figura jurídica de la Ordenanza de Emergencia del Gobierno. De nuevo, observamos cómo impera el poder del ejecutivo por encima del legislativo en situaciones de emergencia, algo que, veremos, si guarda relación con la cantidad o la tipología de normas dictadas. Podemos observar, en estas últimas características, una gran semejanza con el modelo legislativo portugués.

[17] Ley Fundamental (Grundgesetz) de la República Federal Alemana [GG]. Arts. 77 y 78. 23 de mayo de 1949 (Alemania).

Con esta descripción de los casos de estudio, que nos han permitido explorar sus características estructurales, podemos destacar las variables independientes. Ideología del gobierno, tipo de norma más utilizada y modelo territorial de estado y el régimen parlamentario o semipresidencial de los países. La múltiple selección de factores nos ha permitido encontrar una serie de elementos comunes entre los países, y a su vez disparidades, que se contraponen de manera que nos permitirán descartar o certificar la importancia de cada variable con respecto al resultado. Observamos como entre Portugal y Rumanía, por ejemplo, se producen paralelismos respecto a ciertas características, mientras que son totalmente dispares en otras, en las que Rumanía y Alemania tienen un mismo modelo. Esto nos ha permitido realizar una tabla de semejanzas y diferencias entre los casos seleccionados en base a sus características:

Encontramos en Alemania un estado federal, con un sistema parlamentario, que se contrapone a la similitud entre Portugal y Rumanía por lo que respecta a estas particularidades, ya que son dos estados unitarios y semipresidenciales. En añadido, Alemania es el único de los tres países con un ejecutivo formado por una coalición de partidos. Por su lado, Portugal es el único de los tres que contaba con un gobierno de centro-izquierda durante la pandemia, mientras que Alemania y Rumanía eran gobernados por partidos vinculados al centro-derecha, con lo que ello puede comportar en la formulación de políticas. Finalmente, cabe destacar la tipología de las leyes implementadas, mientras que en Portugal y Rumanía destacan los Decretos Leyes y textos legales que no requieren la previa aprobación por el órgano legislativo, en Alemania se impulsaron leyes que debían ser tramitadas en dos cámaras legislativas, establecimiento un procedimiento más lento.

3.2. Descripción de las variables dependientes

La base del trabajo, y lo que hemos establecido como variable independiente son las medidas en materia laboral que se propugnaron durante la crisis del Covid-19. Previamente, hemos desarrollado la selección y agrupación que hemos hecho de todas las políticas impulsadas en este ámbito. De esta manera, podremos establecer una primera relación entre las medidas y los tres países, lo que nos ha de conducir a determinar el efecto de las diferentes variables independientes en el contenido normativo y su impacto. Especialmente nos interesa identificar a qué colectivo fueron dedicadas las medidas y sus recursos económicos, que nos permitirá realizar una alineación entre los objetivos y la ordenación del poder de los diferentes países. Resultará también relevante realizar una inspección cuantitativa para certificar su relación con los mecanismos de generación de leyes.

En Alemania encontramos una reacción a nivel laboral temprana, con las principales modificaciones de su legislación efectuadas entre marzo y abril, desarrolladas mediante Leyes Federales, que posteriormente fueron desarrolladas por Reglamentos. Las leyes presentadas y aprobadas por el órgano legislativo preveían un "paquete social" que preveía varias reformas en el Código alemán de la Seguridad Social, sin producirse ninguna alteración de nada esencial[18]. Estas medidas iban dedicadas especialmente a la 'protección de las familias con hijo' y a la 'movilización de prestadores de servicio'. Es destacable a su vez la introducción de una nueva Ley reguladora de la jornada de trabajo. Es este aspecto en torno al que gira la gran mayoría de nuevas propuestas alemanas, entre las que destaca el 'Kurzarbeit'[19], que se basa en un subsidio

[18] Martínez Girón, J., & Arufe Varela, A. (2020). El impacto de la pandemia del coronavirus sobre la legislación laboral y de seguridad social alemana. Derecho de las relaciones laborales, 4, 517-538.
[19] Fröhlich, M. (2010). La reducción de la jornada (Kurzarbeit) y otras medidas del Derecho del Trabajo frente a la crisis en Alemania. Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, (105), 49-60.

salarial estatal a los trabajadores que se vean obligados a aceptar una reducción de jornada, con el fin de impedir despidos masivos. Paralelamente, se permitió complementar esta prestación por jornada reducida con un segundo empleo en profesiones relevantes para el sistema, como era el sector sanitario o del transporte. En materia de jornada, se acordó que el máximo de esta pasase de 10 a 12 horas. Finalmente, observamos un gran flujo de inversión y subvenciones a las empresas, especialmente a partir del final del confinamiento, cubriendo el coste de las empresas que contratasen nuevos trabajadores y reembolsando contribuciones al seguro social que por sistema son pagadas por los trabajadores.

En Portugal el gobierno se centra en la figura del *layoff simplificado*[20], lo que en España fue denominado como Expediente de Regulación de Empleo Temporal (ERTE), una suspensión temporal de trabajo o reducción de la jornada laboral. El Estado cubría el 100% del sueldo de los trabajadores que tuvieran que acogerse a esta situación, con el máximo de 1955€ (tres Salarios Mínimos Interprofesionales)[21]. Una medida ambiciosa que recibió varias modificaciones según fue avanzando la pandemia entre el 2020 y 2021, variando también el porcentaje de aportación pública, y es que la primera regulación especificaba que el empleador se hacía cargo del 30% del salario del trabajador. Encontramos un gran número de actividad normativa, no únicamente en la elaboración de nuevas medidas, sino también en la corrección de las ya establecidas. En los últimos coletazos de la emergencia sanitaria, se incentiva financieramente a las empresas para que retomen la normal actividad, pero obligándolas a pagar todas las horas trabajadas y a aumentar progresivamente sus contribuciones patronales a la Seguridad Social[22]. Portugal modificó también el régimen del despido, suspendiendo temporalmente la posibilidad de rescindir contratos a los profesionales de la salud y cabe mencionar la posibilidad de determinar unilateralmente por parte del trabajador la posibilidad de teletrabajar (antes de que esta modalidad fuese obligatoria). Otro pilar fundamental, como hemos visto ya en Alemania, fue la incentivación a la contratación (especialmente de la gente joven): en Portugal no solo se ejemplifica en subsidios a las empresas, sino también en la activación de modalidades de Formación Profesional y Prácticas, cuya remuneración ascendía al 50% del Salario Mínimo, a cargo del estado.

Rumanía, al igual de lo que hemos visto con Portugal, tiene una alta efervescencia normativa, traducida en múltiples Ordenanzas de Emergencia del Gobierno. Estableciendo un paralelismo con Alemania, vemos como impera la modificación de la jornada laboral, con subsidios estatales que fueron variando a lo largo de la crisis y que fueron de entre el 35% y el 75%[23], porcentaje que fue disminuyendo progresivamente según avanzaron los meses durante 2020. Destaca en el país balcánico la constante modificación de su regulación en el Boletín Oficial del teletrabajo, que se destaca como una de las medidas comunes entre los diferentes Estados miembros[24]. Se generaron diversas ayudas técnicas por desempleo a los empleadores que veían suspendidos sus contratos con los trabajadores[25], también para evitar que se propagara esta situación, de un 41,5% del salario bruto de sus empleados y cuya cifra total superaba los 4.000 millones de euros apenas en agosto de 2020. Una característica relevante es la generación de diferentes normas para diferentes sectores, poniendo como ejemplo la Ordenanza que reguló la actividad de los jornaleros y su

[20] Martins, D. C. (2020). COVID-19 and labour law: Portugal. Italian Labour Law E-Journal, 13(1S).
[21] Gobierno de Portugal. (2020, marzo). Decreto Ley No. 10-G/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Portugal.
[22] de Barros, M. S. (2020). The Impact of COVID-19 on Portuguese Social Security Law. E-Revista Internacional de la Proteccion Social, 5, 50.
[23] Gobierno de Rumanía. (2020, 7 de diciembre). Government Emergency Ordinance No. 211/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Rumanía.
[24] Țop, D. (2023). Nuevos enfoques para el teletrabajo en Rumanía bajo condiciones de sociedad en continuo cambio.
[25] Gheorghe, M. (2021). Aspectos Particulares Relativos a las Relaciones Laborales en el Contexto de la Pandemia de COVID-19. Universul Juridic, (supliment), 371-395.

subsidio[26]. Finalmente, cabe destacar que el país centró gran parte de su plan de recuperación en el incentivo a la contratación de jóvenes y mayores de 50 años, cubriendo la mitad de su sueldo desde el erario público en caso de que fuesen empleados durante más de 1 año[27].

3.3. Resultados

El análisis comparativo de los estados y las medidas que llevaron a cabo, nos permite examinar los resultados y la relación entre las variables independientes y dependientes, que resuelve la influencia directa del modelo de estado en la implementación de políticas laborales durante la pandemia. Empezando por un análisis cuantitativo, observamos como Alemania, con un sistema legal más rígido y con un sistema parlamentario y federal, adopta pocas medidas, todas avaladas por sus dos cámaras legislativas, pero mucho más sólidas, consensuadas y estructuradas, ya que no requirieron modificaciones posteriores. Por su lado, hemos visto como el mecanismo utilizado por Portugal y Rumanía dota de poder al ejecutivo, permitiendo dictar normas (ya sea en formato de Decreto-Ley u Ordenanza de Emergencia de Gobierno) con mayor rapidez y con una menor visión a largo plazo, generando así una cantidad normativa mucho más elevada, especialmente a raíz de las sucesivas modificaciones. La relación entre el mecanismo legislativo utilizado, que deriva de los modelos estatales ampliamente desarrollados previamente, y la cantidad de normativa generada resulta evidente, entrando también en un análisis cualitativo que nos permite determinar la menor solidez de la norma cuanto más sencillo sea su procedimiento de tramitación.

Respecto al objetivo de estas políticas, hemos visto como Portugal centra sus esfuerzos en la protección social directa a los trabajadores, procurando la conservación del nivel salarial mediante subsidios directos a los empleados (como la figura del *layoff*) y de sus puestos de trabajo una vez finalice la pandemia, existiendo mucha intervención estatal en el mercado laboral. A pesar de que la intervención es elevada también en Rumanía y Alemania, esta va dedicada especialmente a apoyos económicos directos a las empresas y, por lo que respecta a subsidios a trabajadores (como el 'Kurzarbeit') cubriendo una cantidad salarial muy inferior a la de Portugal, aunque persigan, de igual manera, la conservación de puestos de trabajo. De igual manera, las propuestas enfocadas a la recuperación y fomento de la contratación se centraron en subvenciones a las empresas en sendos países, al contrario de Portugal, que hizo hincapié en la financiación a la Formación Profesional. Vemos así una consecuencia clara de la diferencia ideológica que responde a las teorías básicas de las políticas defendidas por los actores políticos según su posición en el eje izquierda-derecha o intervencionismo-neoliberalismo, en este caso representado por dos gobiernos formados principalmente por partido de centro-derecho y otro por una formación más a la izquierda.

Sin entrar a valorar la efectividad de todas las medidas analizadas, que no era el objeto del trabajo, observamos como existe claramente una relación entre la composición política e ideológica de los gobiernos y las medidas presentadas, especialmente por lo que respecta a su destinatario directo, así como el diferente grado de intervención en el mercado, por mucho que se persiguiese un objetivo similar. Y, si cabe aún más destacable, existe una vinculación directa entre el mecanismo de generación de normas utilizado, que hemos visto que deriva del modelo de estado, con la cantidad y la solidez de legislación desarrollada y aplicada.

[26] Gobierno de Rumanía. (2020, 10 de agosto). Government Emergency Ordinance No. 132/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Rumanía.
[27] Gobierno de Rumanía. (2020, 29 de mayo). Government Emergency Ordinance No. 92/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Rumanía.

4. CONCLUSIONES

Una vez llegada la conclusión del trabajo, debemos destacar la correlación que hemos encontrado entre las variables analizadas. Hemos encontrado un efecto directo de la ideología de cada gobierno con el tipo de medidas y su dirección, una relación que al principio de la investigación podíamos suponer, debido al amplio espectro de ejemplos que tenemos en este sentido, las políticas laborales no han sido una excepción. Sin embargo, tal vez lo más novedoso a nuestro parecer, ha sido encontrar la vinculación entre la cantidad de propuestas implementadas (y sus derivadas modificaciones) y el mecanismo legislativo utilizado por los gobiernos, que deriva claramente del modelo de estado y la ordenación del poder, factor también analizado.

Alemania, Portugal y Rumanía han sido tres países que nos han permitido poder establecer un mapa de similitudes y diferencias que ha facilitado llegar a resultados y conclusiones en el presente trabajo, pero cabe remarcar que para confirmar los resultados, deberíamos poder realizar el mismo examen con otros países, como mínimo de la Unión Europea. A su vez, debido a la limitación de tiempo y espacio, no hemos podido analizar todas las posibles variables independientes, pero sin duda podríamos encontrar otras justificaciones a las medidas establecidas: sin ir más lejos, un hecho seguramente relevante sea el nivel poder de actores con relevancia en materia laboral en cada país, como son los sindicatos.

Para finalizar, y satisfechos con el haber encontrado resultados que avalan una relación entre las variables seleccionadas, a lo largo del trabajo hemos observado cómo la pandemia del Covid-19 sirvió como pretexto perfecto para impulsar políticas dirigidas a la reducción de la jornada laboral. Este es un tema imperante actualmente en el debate político, que fue abordado en la etapa analizada, como hemos visto, de maneras muy diferentes por cada estado. Sin duda sería muy interesante desarrollar una investigación parecida a la realizada pero centrada en la configuración de un nuevo modelo de jornada laboral.

El futuro del mercado laboral marcará sin duda el futuro de nuestra comunidad, un pilar de la estructura social que se erige como uno de los más frágiles ante cualquier evento como el vivido a raíz de la pandemia, y de cuyos remedios solo cabe remarcar lo necesario que es convertir las crisis en oportunidades de cambio. Como bien escribió Maquiavelo “nunca desperdicies la oportunidad ofrecida en una buena crisis”.

5. BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). *Berlin: Crisis sanitaria y derechos fundamentales.*

Bou, C. P., & Bou, C. P. (2018, 2 julio). Conservadores entre conservadores.

C.N.121.2020.TREATIES-IV.4, INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS NEW YORK, 16 DECEMBER 1966, NOTIFICATION UNDER ARTICLE 4 (3), Romania, United Nations, New York, Available at: https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.121.2020-Eng.pdf

Carvalho, M. I. (2021). El Trabajo Social en la salud en Portugal y los desafíos del Covid-19. *O Serviço Social na saúde em Portugal e os desafios da Covid-19*.

de Barros, M. S. (2020). The Impact of COVID-19 on Portuguese Social Security Law. E-Revista Internacional de la Proteccion Social, 5, 50.

Decisión 24/2020, del Comité Nacional para Situaciones de Emergencia del 14 de Mayo de 2020. Nueva declaración a través de la Decisión No 394/2020 del 18 de Mayo de 2020 como consecuencia de la Ley No 55/2020 del 15 de Mayo de 2020.

Decision No 4/2020, published in the Official Gazette No 320 on 16 April 2020. On Parliament's intervention see: E.-S. Tănăsescu and B. Dima, 'The Role of the Romanian Parliament during the COVID-19 Sanitary Crisis. A diminishment of the executive decision-making power', Foundation Robert Schuman, 2020, pp. 3-4.

Decree of the President of the Republic 51-U/2020, 6 November 2020

Decreto Presidencial 195/2020 del 16 de Marzo de 2020, que el Parlamento aprobó por Decisión 3/2020 de 19 de Marzo de 2020.

Elenco completo do novo Governo. (s. f.). Masterlink - IT Empowerment

Elgie, R. (1999). The politics of semi-presidentialism.

European Parliamentary Research Service (2020) States of emergency in response to the coronavirus crisis: Situation in certain Member States. Briefing, European Parliament. Available at: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659385/EPRS_STU(2020)659385_EN.pdf

Fröhlich, M. (2010). La reducción de la jornada (Kurzarbeit) y otras medidas del Derecho del Trabajo frente a la crisis en Alemania. Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social, (105), 49-60.

Gentilini, Ugo. "Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures." (2022)

Gheorghe, M. (2021). Aspectos Particulares Relativos a las Relaciones Laborales en el Contexto de la Pandemia de COVID-19. Universul Juridic, (supliment), 371-395.

Gobierno de Portugal. (2020, marzo). Decreto Ley No. 10-G/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Portugal

Gobierno de Rumanía. (2020, 10 de agosto). Government Emergency Ordinance No. 132/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Rumanía.

Gobierno de Rumanía. (2020, 29 de mayo). Government Emergency Ordinance No. 92/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Rumanía.

Gobierno de Rumanía. (2020, 7 de diciembre). Government Emergency Ordinance No. 211/2020. Publicado en el Boletín Oficial de Rumanía.

Heine, C. (s. f.). Deutscher Bundestag - Ja zu Gesetzen zum Bevölkerungs- und Sozialschutz und zu Krankenhä. Deutscher Bundestag.

Ley Fundamental (Grundgesetz) de la República Federal Alemana [GG]. Arts. 77 y 78. 23 de mayo de 1949 (Alemania)

Lijphart, A. (2012). Division of Power: The Federal-Unitary and Centralized-Decentralized Contrasts en Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. (pp 174-186) Yale University Press

Martínez Girón, J., & Arufe Varela, A. (2020). El impacto de la pandemia del coronavirus sobre la legislación laboral y de seguridad social alemana. Derecho de las relaciones laborales, 4, 517-538.

Martins, D. C. (2020). COVID-19 and labour law: Portugal. Italian Labour Law E-Journal, 13(1S)

Marzocchi, O. (2020) The impact of Covid-19 measures on democracy, the rule of law and fundamental rights in the EU. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament. Available at: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651343/IPOL_BRI(2020)651343_EN.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2021). *COVID-19 y el futuro del trabajo.*

Ortiz Castilla, M. I. (2022). Análisis de las políticas económicas y fiscales del gobierno de Angela Merkel: Su respuesta ante la crisis de la eurozona y la reciente crisis pandémica.

Stan, L., & Zaharia, R. (2022). Romania: Political developments and data in 2021: Covid crisis and unexpected political changes in the absence of elections. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook,* 61(1), 385–397.

Țop, D. (2023). Nuevos enfoques para el teletrabajo en Rumanía bajo condiciones de sociedad en continuo cambio.

Unión Europea. (2020). *Decisión (UE) 2020/1354.*

Unión Europea. (2022). *Decisión (UE) 2022/2083*.

Universidade da Coruña. (n.d.). *Impacto da investigación en tempos de Covid-19.*