

El Mecanismo RED tras sus primeros años de vigencia. Entre la innovación normativa y la escasa aplicación práctica

The Mecanismo RED after its first years in force. Between
regulatory innovation and limited practical application

Pablo Gimeno Díaz de Atauri*

Universidad Complutense de Madrid

ORCID ID: 0000-0002-3484-3968

doi: 10.20318/labos.2026.10588

Resumen:

Transcurridos más de cuatro años desde la entrada en vigor del art. 47 bis del Estatuto de los Trabajadores, este trabajo actualiza y desarrolla un nuevo análisis del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo realizado al calor de su aprobación. El estudio revisa la configuración legal y reglamentaria del Mecanismo en sus modalidades cíclica y sectorial, la decisión de activación por el Consejo de Ministros y el papel de los agentes sociales, con particular atención al problema de la representatividad sindical autonómica y a la cuestión competencial, ambos abordados por la jurisprudencia más reciente. Se examinan asimismo el procedimiento de suspensión de contratos y reducción de jornada, el régimen de exoneraciones de cuotas a la Seguridad Social, la exigencia de formación y las prestaciones específicas reconocidas a las personas trabajadoras afectadas, incluida la doctrina judicial sobre su cómputo a efectos de prestaciones por desempleo posteriores. El análisis cuantitativo de las dos únicas activaciones producidas hasta la fecha –agencias de viaje y fabricación de vehículos de motor, ambas de carácter sectorial– evidencia un contraste persistente entre la sofisticación del diseño normativo y la modestia de su aplicación práctica, agravado por la falta de dotación del Fondo RED, el incumplimiento de la evaluación legalmente prevista y la inoperancia del Mecanismo frente a crisis de alcance estrictamente regional.

Palabras clave:

Mecanismo RED, ERTE, activación, exoneraciones de cotización, prestaciones por desempleo, representatividad sindical, Fondo RED.

Abstract:

More than four years after the entry into force of art. 47 bis of the Workers' Statute, this paper updates and develops an earlier analysis of the Mecanismo RED (the employment flexibility and stabilisation mechanism) written shortly after its approval. The study reviews the legal and regulatory design of the Mechanism in its cyclical and sectoral modalities, the decision to activate it by the Council of Ministers and the role of the social partners, with particular

*Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “Transformación digital y relaciones laborales: de la flexiseguridad a la tecnoseguridad” (PID2024-160574OB-C21 financiado por financiado por MICIU /AEI /10.13039/501100011033 / FEDER, UE).

attention to the problem of regional trade union representativeness and to the question of territorial competence, both recently addressed by the courts. It also examines the procedure for suspending contracts and reducing working hours, the social security contribution exemptions, the training requirements, and the specific benefits granted to affected workers, including the case law on whether these periods count towards subsequent unemployment benefits. The quantitative analysis of the only two activations to date –travel agencies and motor vehicle manufacturing, both sectoral– reveals a persistent contrast between the sophistication of the regulatory design and the modesty of its practical application, compounded by the Fund's lack of endowment, the failure to carry out the legally mandated evaluation, and the Mechanism's inoperability in the face of purely regional crises.

Keywords: RED Mechanism, temporary redundancies, activation, contribution exemptions, unemployment benefits, trade union representativeness, RED Fund.

1. El nacimiento de un nuevo instrumento permanente de gestión de las crisis de empleo

La última gran reforma laboral, la operada por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, introdujo en el Estatuto de los Trabajadores un nuevo art. 47 bis con el título “Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo”.

Este nuevo precepto recogió la experiencia acumulada tras la pandemia derivada de la extensión de la COVID-19 –y en cierto modo también de crisis anteriores como el art. 9 del RD-L 10/2010 en relación con las reducciones de jornada como respuesta¹– para establecer un marco estable y previsible ante futuras crisis.

Así, desde la primera versión de los llamados ERTES COVID² en 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 estableció un sistema adicional de protección para empresas y trabajadores encaminado a preservar el empleo³. Así, con una duración inicialmente prevista de un mes (Disp. Final décima), que ya se preveía insuficiente⁴, se estableció un mecanismo de reducción de cotizaciones sociales para las empresas que llevaran a cabo suspensiones de empleo o reducciones de jornada derivadas de la situación excepcional que vivía la economía española (y global); al mismo tiempo,

¹ Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; posteriormente sustituido, tras su tramitación parlamentaria, por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de igual nombre.

² Es ilustrativo el título del capítulo II de dicha norma: «Medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos».

³ En el mismo sentido, sobre el carácter de los ERTE ligados a la pandemia como figuras nuevas, dotadas de regulación específica, y no como una mera prolongación de las ya existentes en el art. 47 ET, RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Miguel Carlos, «Crónica de la desescalada: el final de los ERTES COVID y el retorno a la normalidad laboral», Trabajo, persona, derecho, mercado, 2020, p. 75.

⁴ Indicaba la norma expresamente que “Sin perjuicio de lo anterior la vigencia de las medidas previstas en este real decreto-ley, previa evaluación de la situación, se podrá prorrogar por el Gobierno mediante real decreto-ley.”

se establecieron mecanismos de reposición de las prestaciones por desempleo para las personas trabajadoras.

Esta protección se fue prorrogando sucesivamente –Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo; Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial; Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo; Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo; Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo⁵; y Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre⁶–, en un proceso en el que, lejos de tratarse de una simple ampliación de plazos, se fue afinando el diseño técnico del instrumento. Así, ya en este último se vinculó el acceso al régimen más favorable de exoneraciones a la realización de un mínimo de horas de formación por trabajador afectado, con la finalidad declarada de priorizar competencias digitales y la recualificación de las personas trabajadoras, aunque no guardaran relación directa con la actividad desarrollada por la empresa. De igual modo, la constatación de que la salida de la crisis no era uniforme para todos los sectores productivos había llevado ya antes, a través del Real Decreto-ley 11/2021 antes citado, a establecer protección específica, mediante exoneraciones reforzadas, para aquellos subsectores de actividad económica –identificados a través de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, a su máximo nivel de desagregación– que presentaban una elevada tasa de cobertura por expedientes de regulación temporal de empleo y una reducida tasa de recuperación de la actividad.

De esta experiencia acumulada durante casi dos años de vigencia excepcional surgieron, puede decirse, los tres rasgos que terminarían definiendo al nuevo Mecanismo RED: su naturaleza reactiva frente a coyunturas extraordinarias, la vinculación de la protección pública contributiva a la formación de las personas afectadas, y la posibilidad de una respuesta sectorializada allí donde la crisis no afecte por igual a todo el tejido productivo.

El paso de estas medidas coyunturales a un instrumento permanente del ordenamiento se diseñó dentro del conjunto de medidas estratégicas para la recuperación económica. Así, no es sólo una consolidación de una medida de crisis por desidia del legislador, no se trata de una herramienta que permanece en el ordenamiento por su falta de derogación, sino de una opción explícita por disponer de un mecanismo de reacción previsto antes de que surjan situaciones en que sea necesaria la intervención pública coyuntural para mantener el empleo. De esta forma, el Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en 2021, bajo la rúbrica “Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo”, asumía el compromiso de instaurar “un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad en el

⁵ Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos. BOE de 28 de mayo de 2021.

⁶ Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo. BOE de 29 de septiembre de 2021.

empleo y recualificación de trabajadores en transición”⁷. Dicho compromiso se trasladó después al acuerdo alcanzado en la mesa de diálogo social el 23 de diciembre de 2021, que incorporó entre los aspectos a abordar por la inminente reforma laboral la creación de un instrumento estable que trasladase a la legislación ordinaria las claves del éxito mostradas por los ERTE ligados a la COVID-19⁸. Cinco días más tarde, como ya se ha adelantado, el Real Decreto-ley 32/2021 daba forma jurídica a ese compromiso mediante la introducción del art. 47 bis ET, cuya exposición de motivos declara como objetivo “garantizar un marco de flexibilidad ante fluctuaciones de la demanda, alternativo a la alta temporalidad y a la elevada oscilación del empleo”, con fuerte apoyo a la formación y recualificación de las personas trabajadoras⁹.

Han transcurrido ya varios años desde aquella reforma, tiempo suficiente para valorar en qué medida este Mecanismo RED ha cumplido las expectativas que generó su diseño. El presente trabajo, que actualiza y desarrolla un primer análisis realizado al calor de su aprobación¹⁰, pretende contrastar la indudable innovación técnica de su configuración normativa con los limitados resultados que ha arrojado su aplicación práctica hasta la fecha.

2. Configuración legal y reglamentaria del mecanismo

2.1. La opción por el «Mecanismo»: un marco para suspensiones de empleo y reducciones de jornada

El nuevo art. 47 bis ET define, con cierta redundancia, el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo como “un instrumento de flexibilidad y estabilización del empleo que, una vez activado por el Consejo de Ministros, permitirá a las empresas la solicitud de medidas de reducción de jornada y suspensión de contratos de trabajo”. La propia denominación legal indica ya un rasgo esencial de su diseño: al emplear el término “Mecanismo” subraya que no estamos ante un procedimiento más de ajuste temporal de empleo, sino ante el presupuesto habilitante, de naturaleza esencialmente política y previa, que permite después a las empresas acudir a las modalidades

⁷ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Componente 23, «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo», 16 de junio de 2021, p. 20. Accesible en: https://planderrecuperacion.gob.es/politicas_y_componentes/componente-23-nuevas-politicas-publicas-para-un-mercado-de-trabajo-dinamico-resiliente-e-inclusivo

⁸ CABERO MORÁN, Enrique, «La última prórroga de los ERTE de pandemia y la transición al nuevo mecanismo RED del Estatuto de los Trabajadores», Trabajo y Derecho, nº 88, abril de 2022, p. 4.

⁹ En el mismo sentido, sobre esta apuesta reforzada por la flexibilidad interna en la reforma de 2021, ROJO TORRECILLA, Eduardo, «Estudio de la reforma laboral de 2021 (VI). La apuesta reforzada por la flexibilidad interna y la incorporación de medidas adoptadas durante la pandemia. Expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) y nuevo Mecanismo RED», El blog de Eduardo Rojo [en línea], 10 de enero de 2022.

¹⁰ GIMENO DÍAZ DE ATAURI, Pablo, «La respuesta anticipada del legislador al riesgo de crisis de empleo: el nuevo mecanismo red de flexibilidad y estabilización del empleo», Labos: Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, vol. 3, núm. extraordinario, 2022, pp. 97-110.

suspensivas de reducción de jornada o suspensión contractual. Dicho de otro modo, el mecanismo RED no está, como se desarrollará, al alcance de las empresas que consideren necesario acudir a lo que conocemos como expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs), sino del gobierno. Solo una vez “accionado” o activado ese mecanismo, las empresas podrán –cumpliendo con los requisitos de forma y fondo– suspender empleos o reducir jornadas.

Por otro lado, como puse de manifiesto en los primeros análisis, el uso de mayúsculas en “RED” resulta desorientador, pues a diferencia del “Sistema RED”¹¹ aquí no responde a acrónimo alguno, sino al sentido figurado de la palabra “red” como aparejo dispuesto para sujetar o evitar una caída¹².

Al margen de las cuestiones relativas a la denominación, la configuración de este instrumento de política económica presenta particularidades, al menos teóricas, frente a las herramientas con las que se trataron de abordar las consecuencias en el mercado de la COVID-19. Así, a diferencia de lo que ocurría con los ERTE de la COVID-19, en los que la cobertura pública se articuló año a año mediante sucesivos reales decretos-leyes de urgencia y con cargo directo a los presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal y de la Tesorería General de la Seguridad Social, el Mecanismo RED apostó por dotarse de una estructura financiera estable y diferenciada. El art. 47 bis.6 ET prevé la constitución de un Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, “sin personalidad jurídica propia” y adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, destinado¹³ a sufragar tanto las exoneraciones de cuotas reconocidas a las empresas como el abono de las prestaciones a las personas trabajadoras afectadas y los costes de la formación asociada¹⁴. Se trataba, sobre el papel, de un salto cualitativo respecto del modelo de urgencia de 2020-2021: de la improvisación normativa reiterada a un fondo permanente, cuya primera dotación se previó ya en la disposición adicional centésima primera de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, concebido con vocación de nutrirse tanto de los fondos europeos de recuperación como del excedente de cotizaciones por desempleo acumulado por el sistema¹⁵.

Esta previsión de estabilidad financiera –acaso la innovación más ambiciosa del nuevo instrumento– ha quedado hasta la fecha, en gran medida, en el plano de la mera enunciación normativa. Así lo reconoce, de hecho, la propia disposición transitoria segunda del Real Decreto 608/2023, que supedita el inicio de la gestión del Fondo a que

¹¹ Sistema de Remisión Electrónica de Datos.

¹² En el mismo sentido, calificándolo como mecanismo de apoyo o red, vid. ÁLVAREZ CORTÉS, Juan Carlos, Los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo tras la reforma del RD-Ley 32/2021 (II): mecanismo RED de flexibilidad y estabilización en el empleo (nuevo art. 47 bis). *Trabajo, persona, derecho y mercado [en línea]* 2022.

¹³ Art. 47 bis.6 ET. Véase también la disposición adicional cuadragésima primera de la Ley General de la Seguridad Social.

¹⁴ En el mismo sentido, sobre la finalidad del Fondo RED de atender las necesidades de financiación derivadas de ambas modalidades del Mecanismo, tanto en materia de prestaciones como de exoneraciones a las empresas y costes de formación, LUJÁN DE FRÍAS, Fernando, «Los ERTE y el mecanismo RED en la reforma laboral de 2021», Estudios Latinoamericanos, núm. 13, 2022, p. 61.

¹⁵ FERNÁNDEZ RAMÍREZ, Marina, «Anatomía Jurídica del Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización en el empleo», IUSLabor, núm. 2/2022, p. 67.

se produzca su primera dotación «cuando las disponibilidades financieras de tesorería» del Servicio Público de Empleo Estatal «y la situación financiera de la Seguridad Social lo permitan», sin plazo cierto alguno; se volverá sobre las consecuencias de esta indefinición en el epígrafe final de este trabajo.

2.2. Las dos modalidades del Mecanismo

El art. 47 bis.1 ET, en su párrafo segundo, distingue dos modalidades del Mecanismo RED, que responden a lógicas y remedios bien diferenciados. La primera, denominada cíclica, se activa “cuando se aprecie una coyuntura macroeconómica general que aconseje la adopción de instrumentos adicionales de estabilización”; su vocación es, por tanto, la de dar respuesta a caídas transitorias de la actividad que afectan al conjunto de la economía, fijándose su duración máxima en un año, sin posibilidad de prórroga. La segunda, la modalidad sectorial, se activa cuando “en un determinado sector o sectores de actividad se aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras”; a diferencia de la anterior, no responde a una crisis coyuntural sino a una transformación estructural del sector afectado.

Son dos situaciones en las que se utiliza un mismo tipo de instrumento –el apoyo a empresas para que mantengan empleo y trabajadores para que no vean afectada su renta ni su expectativa de prestaciones por desempleo, reduciendo así el riesgo de un shock negativo en el consumo agregado en la economía– para dar respuesta a situaciones claramente diferenciadas: la primera responde a la lógica global que presidió las primeras medidas de respuesta en la pandemia o el *Kurzarbeit* “a la española”¹⁶; la segunda a lo que tradicionalmente se ha llamado reconversión industrial¹⁷. Así, en estos casos resulta imprescindible no sólo resistir frente a una situación transitoria, sino reordenar la actividad o reorientar la carrera profesional de las personas trabajadoras; ello tal vez explica que, aun con una duración inicial máxima también de un año, admita hasta dos prórrogas de seis meses cada una, alcanzando un máximo de dos años de vigencia.

Esta diferente naturaleza –coyuntural frente a estructural– se proyecta sobre el resto del régimen jurídico de cada modalidad. Así, en el plano de las exoneraciones de cuotas a la Seguridad Social, el mecanismo cíclico se configura con una estructura decreciente en tres tramos de cuatro meses (60%, 30% y 20%, sucesivamente), pensada para acompañar una progresiva vuelta a la normalidad; el sectorial, en cambio, mantiene una exoneración fija del 40% durante toda su vigencia, lo que, unido a su mayor duración potencial, puede llegar a hacerlo más ventajoso para la empresa que el cíclico si ambos coincidieran en el tiempo. Sin embargo, la exoneración prevista no opera de forma automática, sino que queda condicionada a que la empresa desarrolle las acciones formativas a que se re-

¹⁶ GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago, La fascinación de los modelos o el *kurzarbeit* a la española. En: Ignacio GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN y Jesús R. MERCADER UGUINA, *La reforma del mercado de trabajo: Ley 35/2010*, 17 de septiembre, 2010, ISBN 978-84-9898-262-6, págs. 211-244, 2010.

¹⁷ CRUZ VILLALÓN, Jesús, El Sistema RED de regulación temporal de empleo. *Briefs de la AEDTSS 2022*, p. 2.

fiere la disposición adicional vigesimoquinta ET¹⁸; el legislador hace así del componente formativo, en este caso, no ya un mero valor añadido, sino un auténtico presupuesto de aplicación cuando la causa de la crisis obedece a una transformación duradera del sector.

Como se comprobará en la parte final de este trabajo, de las dos activaciones reales que ha conocido el Mecanismo RED desde su aprobación, ambas han recurrido a la modalidad sectorial; la cíclica, pensada para las crisis generalizadas de la economía, ante la ausencia de situaciones de esta naturaleza, no ha sido aún activada¹⁹.

2.3. La activación del mecanismo: sujetos implicados, el problema de la representatividad sindical y la cuestión competencial autonómica

Como se ha apuntado más arriba, el punto de partida para que las empresas, en cualquiera de las dos situaciones previstas, puedan aplicar las medidas de ajuste temporal con el marco específico del Mecanismo RED es que se proceda previamente a la activación. Dicho de otro modo, el nombre dado es particularmente gráfico: el mecanismo opera como una suerte de interruptor, con posición de encendido y apagado. El encendido, como si de la luz de un espacio público se tratara, comienza una cuenta atrás durante la cual es posible llevar a cabo los ajustes bajo su régimen jurídico específico. Por sí sola, la decisión de activarlo no tiene efectos jurídicos directos sobre ningún empleo, ninguna obligación de cotizar ni ninguna empresa.

Por ello, puede afirmarse que la activación del Mecanismo RED es, ante todo, una decisión en el marco de la dirección de la política atribuida al Gobierno por el art. 97 CE, más que un acto jurídico reglado²⁰. El art. 47 bis.2 ET exige que se adopte por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los titulares de tres departamentos ministeriales –Trabajo y Economía Social, Asuntos Económicos y Transformación Digital, e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones–, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La opción de individualizar en el precepto legal los concretos ministerios llamados a intervenir, en lugar de remitirse genéricamente a quienes en cada momento ostenten las competencias concernidas, no está exenta de críticas. En primer lugar, el riesgo de quedar superada por la realidad organizativa del gobierno es evidente: en la actualidad el segundo de los mencionados debe entenderse ya referido al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa²¹, y no es

¹⁸ Disposición adicional cuadragésima cuarta.1, letras d) y e), de la Ley General de la Seguridad Social, en relación con la disposición adicional vigesimoquinta del Estatuto de los Trabajadores.

¹⁹ No obstante, ante la escalada bélica en Irán y el cierre del estrecho de Ormuz, la prensa sí recogió que el gobierno barajaba, entre otras, esta posibilidad, aunque finalmente las medidas adoptadas no alcanzaron esta intensidad. Vid. entre otras PASCUAL CORTÉS, Raquel, Trabajo vigilará con empresas y sindicatos el impacto del conflicto bélico sobre el empleo para activar medidas de urgencia. *El País [en línea]* 2026.

²⁰ BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, Ignasi, Nueva reforma laboral 2021 (RD Ley 32/2021): valoraciones críticas sobre el nuevo régimen jurídico de los ERTE (art. 47 ET) y ERTE Mecanismo RED (art. 47.bis ET). *Una mirada crítica a las relaciones laborales [en línea]* 2022.

²¹ Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

improbable que en sucesivos gobiernos las competencias de trabajo y seguridad social recaigan en una única cartera²².

Pero al margen de esta cuestión, frecuente por lo demás en la normativa, lo más relevante es quizá la dificultad de articular una propuesta verdaderamente «conjunta» entre carteras que pueden corresponder a sensibilidades políticas distintas (especialmente si, como en el momento de dictarse la norma y en la actualidad se trata de un Gobierno de coalición). Además, tal y como está redactado el precepto, requiere el consenso de los tres ministerios implicados, sin que se establezca en el art. 47 bis mecanismo alguno de solución de controversias entre ellos. No deja de sorprender, en este sentido, que el reglamento de desarrollo en esta materia guarde silencio sobre la propuesta de activación, más allá de la comisión tripartita a la que más adelante se aludirá y que únicamente interviene en la modalidad sectorial. De hecho, las competencias asociadas a la cartera de economía (bajo la denominación de Asuntos Económicos y Transformación Digital) sólo se mencionan en el reglamento en lo referente a la dotación de fondos, pero no en cuanto a la activación.

La participación de los agentes sociales en este mecanismo, como requiere el reconocimiento institucional que de ellos hace nuestra Constitución, está expresamente recogida en el art. 47 bis y en su desarrollo reglamentario. Antes de elevar la propuesta al Consejo de Ministros, «en todo caso» –la expresión legal no deja margen a la duda– resulta imprescindible informar de su contenido a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal²³. Se trata, sin embargo, de una simple comunicación unidireccional, sin que la norma contemple trámite de audiencia alguno: los agentes sociales son informados, no consultados. Para la modalidad sectorial, el art. 47 bis.2 ET añade una segunda vía de impulso, ajena a la iniciativa gubernamental: esas mismas organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal pueden instar a los ministerios competentes la convocatoria de la Comisión Tripartita del Mecanismo RED sectorial, órgano que el Real Decreto 608/2023 ha venido a configurar, año y medio después de la reforma, con el detalle que el propio art. 47 bis ET había dejado pendiente²⁴.

En efecto, el art. 4 del reglamento dota de contenido a este órgano. Su composición sigue una lógica estrictamente bipartita en el plano administrativo –pese a que el propio art. 47 bis.2 ET aluda a tres ministerios en la misma frase que a la Comisión, lo que generaba ciertas dudas interpretativas–, ya que solo dos departamentos ocupan la presidencia y la vicepresidencia: la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social y la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, respectivamente; junto a ellas, cuatro vocalías son designadas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social a pro-

²² Por ejemplo, el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales establecía un Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

²³ Idéntica referencia a “previa información a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal”, sin desarrollo específico sobre el contenido, forma o plazos, contiene el art. 2.2 RD 608/2023.

²⁴ Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, arts. 2 y 4.

puesta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal. Sus funciones, de naturaleza participativa y de seguimiento, se concretan en el análisis de la concurrencia de los cambios permanentes que definen la modalidad sectorial y, en su caso, en la valoración de la conveniencia de elevar al Consejo de Ministros la solicitud de activación. Se ha señalado, con razón, que la combinación del art. 47 bis ET y su desarrollo reglamentario ofrece con ello un cierto blindaje del derecho de información de los agentes sociales, en la medida en que su presencia institucional en la Comisión les asegura el acceso a la información y cierta capacidad de influencia sobre el proceso de activación, aun cuando la decisión última siga perteneciendo, en exclusiva, al Gobierno²⁵.

Esta última precisión no es trivial, porque afecta a la propia naturaleza jurídica de la decisión de activación: se trata, como hemos apuntado ya, de un acto esencialmente político y discrecional del Consejo de Ministros, no de un acto administrativo en sentido estricto —un acto de Gobierno, en el sentido más clásico del término—, que difícilmente puede someterse a control jurisdiccional pleno —más allá de sus elementos reglados—, dada la intensa carga valorativa que encierran expresiones legales como la «coyuntura macroeconómica general» que aconseje la intervención. Cuestión distinta es que sí resulten fiscalizables en vía contencioso-administrativa las normas reglamentarias que desarrollan y completan el diseño legal del Mecanismo, como certifican los pronunciamientos recaídos sobre el propio Real Decreto 608/2023 que se examinan a continuación, sin que ello suponga en absoluto una revisión de las decisiones concretas de activación adoptadas hasta la fecha, que no han sido cuestionadas ante los tribunales.

Precisamente el desarrollo reglamentario del Mecanismo ha sido el escenario en el que se ha planteado, con mayor nitidez, el problema de la representatividad sindical que subyace a todo el diseño institucional descrito. La reserva, tanto para la información previa a la activación como para la integración en la Comisión Tripartita, en favor exclusivamente de las organizaciones «más representativas a nivel estatal» dejó fuera, desde el primer momento, a los sindicatos que, sin ostentar esa condición estatal, sí son más representativos en el ámbito de una Comunidad Autónoma —a los que el art. 7 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical reconoce expresamente capacidad de representación institucional ante las Administraciones públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal—.

La impugnación promovida por la Confederación Intersindical Galega —menos de una semana después de la aprobación de la norma— permitió al Tribunal Supremo afrontar directamente esta cuestión. La STS (3ª) de 22 de abril de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1965) rechazó que aquella capacidad se traduzca en un derecho necesario a participar en todo órgano estatal en el que exista presencia sindical. La distinción es relevante: los arts. 6 y 7 LOLS atribuyen a los sindicatos más representativos una singular capacidad de representación institucional, pero la concreta facultad de integrarse en un determinado organismo depende de la norma que lo regula y de las funciones que tenga atribuidas. Como

²⁵ MARTÍNEZ MATEO, Carlos José, «El Mecanismo RED como el paradigma de apoyo europeo a la creación de empleo en España», e-Revista Internacional de la Protección Social, vol. IX, núm. 2, 2024, p. 59.

ha destacado la doctrina, la «capacidad» expresa la idoneidad para ostentar determinadas facultades, no su atribución automática, que habrá de resultar de la regulación específica de cada organismo o actividad²⁶.

En el caso de la Comisión Tripartita, esa conclusión se refuerza por su inserción en la propia arquitectura del art. 47 bis ET. La modalidad sectorial permite a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel estatal solicitar la convocatoria de la Comisión, a la que corresponde analizar la existencia de cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y transición profesional y, en su caso, valorar la elevación al Consejo de Ministros de una solicitud de activación. La Sala entendió, por ello, que no resultaba razonable imponer reglamentariamente la presencia de vocales sindicales que no pudieran participar en la principal función sustantiva que el legislador había conectado con aquella concreta condición representativa, pues ello conduciría a diferenciar entre miembros de primera y segunda categoría dentro de la propia Comisión.

La STS de la misma fecha recaída en el recurso del sindicato USO²⁷ completó esta construcción al distinguir los diferentes momentos de intervención sindical que conforman el Mecanismo. En la fase previa a la activación, la información reservada a las organizaciones más representativas a nivel estatal encuentra cobertura directa en el art. 47 bis.2 ET y no priva a los restantes sindicatos de su capacidad de acción: la decisión del Consejo de Ministros, como ya se ha indicado en este trabajo, no adopta todavía medidas sobre relaciones laborales concretas, sino que abre la posibilidad de que posteriormente las empresas soliciten reducciones de jornada o suspensiones contractuales, momento en el que se activan los cauces de información, consulta y representación correspondientes. La propia ley precisa, además, que la decisión de activación y las consideraciones incorporadas al acuerdo gubernamental no constituyen por sí mismas causa para adoptar medidas empresariales sobre el empleo o las condiciones de trabajo. La diferencia de trato responde, así, a la distinta función que cumple la participación sindical en cada estadio: institucional y previa en la activación; directamente conectada con la defensa de los trabajadores afectados cuando el Mecanismo se proyecta sobre relaciones laborales determinadas.

La misma sentencia confirmó la reserva de las vocalías sindicales de la Comisión Tripartita –y de la Comisión Social de Seguimiento del Fondo RED, creada *ex novo* por el reglamento, con funciones sin valor jurídico directo²⁸– a las organizaciones más representativas a nivel estatal, pero sobre una base que trasciende la mera constatación formal de que se trata de órganos públicos con presencia sindical. La mayor representatividad constituye un criterio objetivo de diferenciación, asentado sobre la audiencia electoral y vinculado a la promoción del hecho sindical y a la necesidad de evitar que una excesiva atomización comprometa el ejercicio eficaz de las funciones que el art. 7 CE atribuye a

²⁶ SEMPERE NAVARRO, Antonio V., La mayor representatividad y el Mecanismo RED. *Revista de Jurisprudencia Laboral [en línea]* 2024., p. 7

²⁷ STS (3º) de 22 de abril de 2024, ECLI:ES:TS:2024:2289.

²⁸ “la valoración de las medidas recogidas en este y su impacto en la evolución de la actividad económica y el empleo, así como el seguimiento y análisis de la financiación efectiva del Fondo”, establece el art. 30 RD 608/2023.

los sindicatos²⁹. No opera, sin embargo, como una cláusula general capaz de legitimar cualquier exclusión. La diferencia de trato ha de responder a una justificación objetiva y razonable, apreciada en relación con la finalidad y los efectos de la medida, y guardar una relación adecuada con el objetivo perseguido.

Desde esta perspectiva, el Tribunal Supremo consideró relevante que las Comisiones se proyecten sobre cuestiones de interés general del conjunto de las personas trabajadoras, desarrollen esencialmente funciones de seguimiento, análisis y control, carezcan de poder decisorio capaz de incidir negativamente en las facultades de los sindicatos excluidos y que la limitación de su composición contribuya a preservar la operatividad del órgano. La participación institucional, entendida como integración sindical en procedimientos de adopción o preparación de decisiones trascendentes por parte de la Administración, ofrece así el marco en el que se inserta la presencia sindical en estos órganos. Pero, sobre todo, la reserva no anticipa ni sustituye la intervención de los demás sindicatos en los procesos posteriores de adopción de medidas concretas: la reducción de la participación institucional en esta fase se considera proporcionada en la medida en que no lesiona ni impide anticipadamente la acción de otras organizaciones cuando entren en juego decisiones empresariales directamente referidas a trabajadores determinados.

Se perfila, de este modo, una distribución funcional de los espacios de participación sindical dentro del Mecanismo RED. En la decisión político-institucional de activación y en los órganos de seguimiento general, el ordenamiento atribuye una posición singular a las organizaciones más representativas a nivel estatal; una vez que el Mecanismo se proyecta sobre empresas y trabajadores determinados, esa posición deja paso a los cauces representativos propios de la adopción de las concretas medidas de reducción de jornada o suspensión contractual. La mayor representatividad no opera, por tanto, como una preferencia abstracta y uniforme a lo largo de todo el procedimiento, sino en relación con funciones determinadas y dentro de ámbitos institucionales concretos. Esta exigencia de acotamiento funcional responde a la tensión, inherente al propio modelo constitucional, entre la igualdad de trato de las organizaciones sindicales derivada de los arts. 14 y 28.1 CE y la promoción del hecho sindical vinculada al art. 7 CE: la diferenciación es admisible cuando favorece una representación eficaz sin restringir desproporcionadamente la libertad de acción de los sindicatos excluidos³⁰.

La jurisprudencia posterior ha confirmado ese carácter funcional, y no meramente nominal, de la mayor representatividad. Las SSTs de 12 y 13 de mayo de 2025

²⁹ SEMPERE NAVARRO, Antonio V., La mayor representatividad y el Mecanismo RED. *Revista de Jurisprudencia Laboral [en línea]* 2024., p. 9

³⁰ La STS (3ª) de 22 de abril de 2024, ECLI:ES:TS:2024:2289 (en el proceso iniciado por USO), de hecho, en esta lógica, estima parcialmente la impugnación de una modificación referida al Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, aprobado por el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre. La misma preveía que la notificación de la intención de proceder a cierres de centros de trabajo con despido de 50 o más trabajadores se comunicara a “organizaciones sindicales más representativas y a las representativas del sector al que pertenezca la empresa, tanto a nivel estatal como de la comunidad autónoma donde se ubiquen el centro o centros de trabajo que se pretenden cerrar”. Pues bien, al no incluir también a sindicatos con representación en la empresa solicitante de las medidas de cierre, la Sala entendió que, ahí sí, la exclusión es desproporcionada.

(ECLI:ES:TS:2025:1967 y ECLI:ES:TS:2025:1960), aun alcanzando soluciones distintas en atención a las funciones y configuración de los órganos examinados, reiteran que la reserva de participación a los sindicatos más representativos exige una justificación objetiva, adecuada y razonable y no deriva automáticamente de la sola presencia sindical en una institución pública. La conclusión resulta particularmente significativa para el Mecanismo RED: la posición reforzada de determinadas organizaciones se explica por la concreta función institucional que desempeñan en su activación y seguimiento general, sin extenderse por ello, de manera indiferenciada, a las fases posteriores en las que las medidas inciden sobre relaciones laborales específicas.

El problema de la representatividad sindical autonómica no agota, sin embargo, las dudas competenciales que suscita el diseño del Mecanismo RED. La opción del legislador por concentrar en el Consejo de Ministros, en exclusiva, la decisión de activación resulta más discutible. Por ámbito de impacto de la situación material que justifica la activación del mecanismo, puede tener alcance regionalizado tanto la lógica cíclica (por ejemplo, ante catástrofes naturales de gran alcance, para las que los ERTES de fuerza mayor del art. 47 ET posiblemente sean una medida insuficiente³¹), pensada para coyunturas macroeconómicas de alcance general, como en la modalidad sectorial, en la que el arraigo de un sector productivo en un territorio concreto puede hacer que una crisis, aun siendo estructural, tenga una proyección esencialmente regional.

La disposición final cuarta del Real Decreto 608/2023 invoca como títulos competenciales la legislación laboral (art. 149.1.7ª CE) y la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17ª CE) –prescindiendo ya, a diferencia de la fundamentación original del Real Decreto-Ley 32/2021, de la referencia a las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13ª CE)–, reconociendo en todo caso, en su párrafo final, que la atribución estatal se entiende sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas³².

Esta cláusula de salvaguarda, sin embargo, se refiere a la ejecución de los «servicios», no a la propia decisión de activación, que sigue reservada en su integridad al Gobierno central con independencia del alcance territorial, más o menos limitado, que pueda tener la crisis sectorial concreta. El desarrollo reglamentario posterior sí ha dado respuesta, al menos parcialmente, a esta tensión, pero únicamente en el plano de la tra-

³¹ Así, aunque la DA 46ª LGSS prevé medidas tuitivas para estos supuestos, ante grandes catástrofes se han adoptado medidas específicas que guardan notables similitudes con el Mecanismo RED. Así, en los casos de la erupción volcánica de la isla de La Palma la Disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo establece “Medidas extraordinarias para las empresas y personas trabajadoras de las Islas Canarias afectadas por la erupción volcánica registrada en la zona de Cumbre Vieja”; en el caso de las consecuencias de la DANA en la Comunidad Valenciana el Real Decreto-ley 7/2024, 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, igualmente recogió un “escudo social” en esta línea. Resulta claro que el Mecanismo RED, que depende de un único acuerdo del Consejo de Ministros, sin necesidad de ratificación parlamentaria, es más ágil y puede aprovechar el marco estable de este mecanismo.

³² Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, disposición final cuarta. Cfr. la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, que invocaba además el art. 149.1.13ª CE.

mitación de las medidas ya autorizadas: el art. 16 del Real Decreto 608/2023 atribuye la condición de autoridad laboral competente al órgano que determine la Comunidad Autónoma cuando el procedimiento afecte a personas trabajadoras adscritas a centros de trabajo situados en su totalidad dentro de su territorio, e incluso cuando, afectando a varias Comunidades Autónomas, al menos el 85% de la plantilla de la empresa radique en una de ellas³³. De este modo, la ejecución concreta de las suspensiones y reducciones de jornada sí puede corresponder a la Administración autonómica; lo que permanece inalterado es que la propia activación política del Mecanismo, presupuesto habilitante de todo lo demás, seguirá siendo siempre una decisión del Consejo de Ministros, sin que ni siquiera la modalidad sectorial contemple mecanismo alguno de propuesta, consulta o participación autonómica equivalente al reconocido a los agentes sociales estatales.

A diferencia de lo ocurrido con la representatividad sindical autonómica, ninguna Comunidad Autónoma ha llevado hasta la fecha esta objeción competencial ante los tribunales, pese a que las dos activaciones sectoriales conocidas –agencias de viaje en 2022 y fabricación de vehículos de motor desde 2025– presentan una innegable concentración territorial de la actividad afectada, aunque es cierto que en más de una Comunidad Autónoma. Se trata, con todo, de una crítica que permanece plenamente vigente y que, a la vista de la escasa litigiosidad que en general ha generado el Mecanismo RED fuera del terreno estrictamente sindical, bien podría convertirse en el próximo frente de discusión si el recurso a la modalidad sectorial se intensifica en sectores de fuerte implantación regional.

2.4. El procedimiento de ERTEs RED en la empresa

Activado el Mecanismo por el Consejo de Ministros, la decisión de acudir o no a las medidas previstas pasa a residenciarse, ya sí, en cada empresa concreta. El art. 47 bis.3 ET remite en bloque al art. 47.5 ET –esto es, al procedimiento previsto para los ERTE por fuerza mayor–, aunque incorporando, como especialidad, el período de consultas previo con la representación de las personas trabajadoras del apartado tercero de dicho artículo. El resultado es un procedimiento híbrido, a medio camino entre el ERTE por fuerza mayor y el ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción: del primero toma la intervención de la autoridad laboral y la lógica de la autorización administrativa; del segundo, el período de consultas como trámite obligado y previo a cualquier decisión.

De conformidad con el desarrollo reglamentario, la empresa que desee acogerse al Mecanismo activado debe cursar una comunicación de inicio y promover, en su caso, la constitución de una comisión negociadora integrada por la representación de la empresa y por una comisión representativa de las personas trabajadoras, en cuyo seno se desarrollará el período de consultas; simultáneamente a la apertura de este último, la empresa presentará ante la autoridad laboral la solicitud de autorización para aplicar las medidas. El período

³³ Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, art. 16.

de consultas tiene una duración máxima de quince días, reducida a siete en las empresas de menos de cincuenta personas trabajadoras, reproduciendo el art. 6 del reglamento las disposiciones del art. 47.3 ET que, por la remisión legal ya resultaban aplicables.

Abierta la instrucción, la autoridad laboral recaba de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social un informe preceptivo –aunque no vinculante– que debe evacuarse en el plazo improrrogable de siete días y pronunciarse tanto sobre la concurrencia de la situación cíclica o sectorial alegada como sobre el carácter no discriminatorio de los criterios empleados para designar a las personas afectadas³⁴, exigencia esta última que adapta así el mismo régimen previsto para las suspensiones y reducciones ordinarias en el art. 47 ET y en su reglamento de desarrollo³⁵.

La resolución de la autoridad laboral varía según el resultado del período de consultas. Si concluye con acuerdo, la autorización es un acto reglado –la autoridad laboral «autorizará» la aplicación del Mecanismo–, lo que ha llevado a calificar gráficamente esta intervención administrativa como una actividad materialmente arbitral, aunque revestida de la apariencia de una actividad de limitación³⁶. Si el período de consultas concluye sin acuerdo, la autoridad laboral dispone en cambio de un margen de discrecionalidad técnica –no política– para valorar, de la documentación aportada, si concurre la situación habilitante prevista en el acuerdo de activación; en ambos casos, el plazo de resolución es de siete días naturales desde la comunicación de la conclusión del período de consultas, y su incumplimiento se resuelve mediante silencio positivo³⁷. En la modalidad sectorial, además, tanto el acuerdo alcanzado como, en su defecto, la comunicación final de la empresa deben incorporar el plan de recualificación –ya avanzado en el epígrafe 2.2–, cuyo contenido concreto puede consistir en acciones formativas, teóricas o prácticas, o incluso en una reorganización de los departamentos empresariales vinculada a la estabilización del empleo³⁸.

El cumplimiento de este entramado procedimental se refuerza, por lo demás, con un régimen sancionador específico. El nuevo art. 8.3 LISOS tipifica como infracción muy grave en materia de relaciones laborales proceder a la aplicación de medidas de suspensión o reducción de jornada al amparo del Mecanismo RED sin acudir al procedimiento del art. 47 bis ET; a ello se suman, durante la vigencia de las medidas, las prohibiciones de externalizar actividad o de concertar nuevas contrataciones en el centro afectado, cuyo incumplimiento se sanciona de forma diferenciada: la formalización de nuevas contrataciones constituye infracción grave (art. 7.14 LISOS), mientras que las nuevas externalizaciones se tipifican como infracción muy grave (art. 8.20 LISOS).

El resultado de todo este entramado –procedimiento híbrido, informe preceptivo de la Inspección, régimen sancionador reforzado, obligaciones de notificación adicionales– es, al menos en apariencia, un diseño normativo mucho más acabado y garantista

³⁴ Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, arts. 9 y 10, en relación con el art. 17.1 ET.

³⁵ El art. 22 del RD 1483/2012, por remisión al art. 11 del mismo, exige igualmente que se evacúe informe en el que se analice la legalidad de la medida con expresa mención de las causas de discriminación.

³⁶ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, Juan José, «El Mecanismo RED: un marco estable para preservar el empleo», Trabajo y Derecho, nº 88, abril de 2022, p. 14.

³⁷ Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, arts. 11, 12 y 15.

³⁸ Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, arts. 6, 11.2.d) y 14.

que el que presidió los ERTE de urgencia de 2020 y 2021 durante la pandemia (y sus prórrogas posteriores). Es cierto que la reducción del control en caso de acuerdo, unido a que ambas partes tienen incentivos claros a alcanzarlo, puede generar el riesgo de abuso de los recursos públicos.

3. Características del sistema

3.1. Ventajas de cotización a las empresas

Ya se ha avanzado el contraste entre la estructura decreciente de la exoneración en la modalidad cíclica (60%, 30% y 20%, en tramos sucesivos de cuatro meses) y el porcentaje fijo del 40% en la sectorial. Conviene ahora precisar sobre qué conceptos opera exactamente esa exoneración y con qué condiciones. La disposición adicional cuadragésima cuarta LGSS prevé exenciones sobre la aportación empresarial por contingencias comunes y por conceptos de recaudación conjunta. Por su parte, el art. 153 bis LGSS determina las bases de cotización que sirven de referencia durante las situaciones de reducción de jornada o suspensión contractual.

Una precisión técnica, ya puesta de manifiesto al hilo de la primera regulación del Mecanismo, resulta especialmente relevante en la práctica: en la modalidad cíclica, el cómputo del primer tramo de cuatro meses –el más generoso, con un 60% de exoneración– no se inicia con la solicitud de cada empresa, sino con la fecha de activación del Mecanismo por el Consejo de Ministros. Dado que la tramitación de cada expediente concreto requiere de un cierto período de negociación y autorización posterior a esa activación, las empresas que inicien su solicitud con algún retraso perderán, en la práctica, parte del tramo de mayor protección, lo que dota al sistema de una lógica de transición progresiva hacia la plena asunción empresarial de los costes de cotización, según avanza el tiempo desde la activación.

Estas exoneraciones, reguladas en la disposición adicional cuadragésima cuarta LGSS, operan sobre la aportación empresarial por contingencias comunes y por conceptos de recaudación conjunta. A efectos de determinar la cotización empresarial durante la reducción de jornada o suspensión contractual, el art. 153 bis LGSS toma como referencia el promedio de las bases de cotización correspondientes a los seis meses naturales inmediatamente anteriores al mes anterior al del inicio de cada situación. Por lo demás, y dado que el presupuesto habilitante es una situación generalizada de crisis, se excluye la exigencia ordinaria de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social, tanto en el momento de solicitar la exoneración como durante su aplicación³⁹, en una suerte de presunción de ausencia de culpa empresarial en el eventual impago que evita agravar, con exigencias adicionales, la propia situación de crisis que justifica el recurso al Mecanismo.

³⁹ Disposición adicional cuadragésima cuarta.3 LGSS, que excluye la aplicación de las reglas 1 y 3 del art. 20 LGSS.

El acceso a estas ventajas no es, con todo, incondicionado. Las exoneraciones quedan supeditadas al mantenimiento en el empleo de las personas afectadas durante el período aplicable, que la regulación vigente sitúa entre un mínimo de seis meses y un máximo de dos años siguientes a la finalización del período de vigencia del expediente, de manera que su incumplimiento obliga a reintegrar el importe exonerado, con el recargo y los intereses de demora correspondientes, previa comprobación por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁴⁰; además debe cumplirse con la condición formativa ya avanzada en el epígrafe 2.2, que convierte a la exoneración en un instrumento tan orientado a sostener la tesorería empresarial como a garantizar la empleabilidad futura de las personas trabajadoras, cuestión que se desarrolla a continuación.

3.2. Requisitos de formación

La disposición adicional vigesimoquinta ET y su desarrollo en el art. 20 del Real Decreto 608/2023 configuran el marco de las acciones formativas asociadas tanto a los ERTE del art. 47 ET como al Mecanismo RED. La obligación –que condiciona la exoneración de cuotas en los ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción y en ambas modalidades del Mecanismo RED⁴¹, pero no en los ERTE por fuerza mayor– consiste en desarrollar, para cada persona afectada, acciones formativas dirigidas a la mejora de sus competencias profesionales y de su empleabilidad. La norma es deliberadamente generosa en su alcance: se prioriza la adquisición de competencias digitales y la recualificación de las personas trabajadoras, aunque no guarden relación directa con la actividad desarrollada por la empresa, de manera que el objetivo perseguido no es tanto adaptar a la persona a su puesto actual como ampliar su empleabilidad futura, dentro o fuera de la empresa.

Las acciones formativas pueden canalizarse a través de cualquiera de los sistemas de formación profesional reconocidos –el regulado por la Ley Orgánica 3/2022, de ordenación e integración de la Formación Profesional; el de la Ley 30/2015, de formación profesional para el empleo; o el universitario de la Ley Orgánica 2/2023– o de cualquier otro sistema de formación acreditada. En cuanto al momento de realización, deben desarrollarse durante la aplicación de la reducción de jornada o suspensión, o en tiempo de trabajo, y en todo caso antes de que transcurran seis meses desde la finalización del expediente, respetando siempre los descansos legalmente establecidos y el derecho a la conciliación de la vida laboral, personal y familiar.

Como estímulo adicional, las empresas que desarrollen estas acciones formativas tienen derecho a un incremento del crédito para la financiación de formación programada, con cuantías que decrecen según el tamaño de la empresa: 425 euros por persona en

⁴⁰ Disposición adicional cuadragésima cuarta.9 y 10 LGSS.

⁴¹ Expresamente la DA 44ª LGSS señala que “Las exenciones (...) resultarán de aplicación exclusivamente en el caso de que las empresas desarrollen las acciones formativas a las que se refiere la disposición adicional vigesimoquinta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”

empresas de 1 a 9 trabajadores, 400 euros de 10 a 49, y 320 euros en las de 50 o más⁴². El incumplimiento de la obligación formativa, verificado por el Servicio Público de Empleo Estatal y comunicado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, obliga a la empresa a reintegrar las exoneraciones aplicadas respecto de cada persona afectada, con el recargo y los intereses correspondientes; no así, en cambio, cuando la empresa acredite haber puesto la formación a disposición de la persona trabajadora y sea esta quien no la haya cursado, supuesto en el que no procede el reintegro⁴³.

La doctrina ha destacado el potencial de esta arquitectura, especialmente en su modalidad sectorial, como un instrumento capaz de conjugar estabilidad en el empleo con adaptación al cambio estructural: se ha llegado a describir el Mecanismo RED sectorial como una auténtica «cámara de descompresión» frente al impacto cuantitativo de la transformación digital sobre el mercado de trabajo, que permite además influir en su dimensión cualitativa mediante la generación de competencias⁴⁴. Queda por comprobar, sin embargo, en qué medida esta ambiciosa arquitectura formativa ha tenido ocasión real de desplegarse en las dos activaciones producidas, y qué efectividad tiene sobre la empleabilidad de las personas afectadas.

3.3. Prestaciones por desempleo

El tercer pilar del sistema es la protección social específica reconocida a las personas trabajadoras afectadas por el Mecanismo RED. La disposición adicional cuadragésima primera LGSS configura una prestación propia, distinta de la prestación contributiva por desempleo ordinaria, a la que puede accederse sin necesidad de acreditar un período mínimo de cotización, siempre que la relación laboral con la empresa sea anterior a la fecha del Acuerdo del Consejo de Ministros que active el Mecanismo y previa inscripción ante el servicio público de empleo competente. Su base reguladora se determina, con carácter general, a partir del promedio de las bases de cotización por contingencias profesionales correspondientes a los 180 días inmediatamente anteriores al inicio de la medida, aplicándose durante toda su vigencia un porcentaje del 70 %, con el límite máximo legalmente previsto. La prestación se extiende, como máximo, hasta la finalización del período de aplicación del Mecanismo en la empresa y es compatible con otro trabajo por cuenta ajena a tiempo parcial, pero no con el trabajo a tiempo completo ni por cuenta propia.

Particular interés presenta la regulación de sus efectos sobre futuros derechos por desempleo, precisamente porque el régimen de los ERTE vinculados a la COVID-19 generó una relevante controversia judicial. La STS (Pleno) de 16 de noviembre de 2023

⁴² Art. 9.7 de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, añadido por el art. 4 del Real Decreto-ley 32/2021.

⁴³ Disposición adicional cuadragésima cuarta.8 LGSS.

⁴⁴ BINI, Stefano, «Formación y mecanismo RED: transiciones justas en el prisma del nuevo modelo “industry 5.0”», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2022, p. 44.

(RCUD 5326/2022), cuya doctrina fue reiterada, entre otras, por la STS de 23 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:1248), rechazó que el tiempo de percepción de prestaciones derivadas de aquellos ERTE pudiera computarse como período de ocupación cotizada para generar o ampliar una prestación posterior. La Sala entendió que la regulación excepcional aprobada durante la pandemia no había establecido una excepción expresa a las reglas generales de la protección por desempleo. Posteriormente, las SSTS de 25 de marzo de 2025 (RCUD 1399/2024 y 1733/2024) rechazaron también la aplicación de una técnica de «paréntesis» que permitiera desplazar hacia atrás el período de seis años tomado en consideración para el cómputo de cotizaciones.

Lo que en los ERTE COVID dio lugar a estas dudas interpretativas queda, en cambio, fuera de toda incertidumbre en el Mecanismo RED por la claridad de la disposición adicional cuadragésima primera.⁸ LGSS. El precepto establece expresamente, de una parte, que el acceso a la prestación no consume las cotizaciones previamente efectuadas y que el tiempo de percepción tampoco se considera consumido a efectos de futuros accesos a la protección por desempleo; de otra, precisa que dicho tiempo no tiene la consideración de período de ocupación cotizada a los efectos del art. 269.1 LGSS. Pero, al mismo tiempo, incorpora de forma igualmente expresa la solución que la jurisprudencia negó para los ERTE COVID: el período de seis años previsto en ese precepto se retrotrae por un tiempo equivalente al de percepción de la prestación RED. El legislador evita así la incertidumbre que caracterizó al régimen excepcional de la pandemia y articula una solución equilibrada: el tiempo protegido por el Mecanismo no genera nuevas cotizaciones computables para una prestación posterior, pero tampoco reduce la ventana temporal disponible para recuperar cotizaciones anteriores no consumidas.

4. Las dos activaciones y su escaso impacto cuantitativo

El Mecanismo rige desde el 31 de diciembre de 2021 y conoció ya una primera aplicación transitoria en 2022, aunque su desarrollo reglamentario definitivo no se completó hasta julio de 2023. En más de cuatro años de vigencia, sin embargo, el Mecanismo RED solo se ha activado en dos ocasiones, y las dos han recurrido a la modalidad sectorial: se trata, además, de dos activaciones que responden a lógicas bien distintas entre sí, tanto por la coyuntura en la que se han aplicado como por la articulación que se ha llevado a cabo.

La primera activación –agencias de viajes, operadores turísticos y otros servicios de reservas (CNAE 7911, 7912 y 7990)– se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, publicado mediante Orden PCM/250/2022⁴⁵, con efectos entre el 1 de abril y el 31 de diciembre de ese año. Se trata, en realidad, de una activación de continuidad más que de ruptura: coincide, casi día a día, con el agotamiento de la prórroga máxima de los ERTE vinculados a la COVID-19, fijada por la disposición

⁴⁵ Orden PCM/250/2022, de 31 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo para el sector de las agencias de viaje (BOE de 1 de abril de 2022).

adicional primera del Real Decreto-ley 2/2022 en el 31 de marzo de 2022, y afecta a un subsector –el turístico, y en particular el de las agencias de viajes– que, pese a que la hostelería y el alojamiento ya habían recuperado buena parte de su actividad, continuaba manteniendo hasta un 30% de sus personas afiliadas en algún esquema de protección al empleo. El propio Mecanismo RED sectorial se activa, así, como sucesor natural, dentro de la misma lógica de protección frente a los efectos de la pandemia que había presidido las sucesivas prórrogas de los ERTE COVID descritas en el primer apartado de este estudio⁴⁶. No es casual, en este sentido, que esta primera aplicación del art. 47 bis ET tuviera que sustanciarse conforme al régimen transitorio previsto en el Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, a falta todavía del desarrollo reglamentario propio del Mecanismo, que no llegaría hasta julio de 2023⁴⁷: el instrumento llamado a suceder a los ERTE de pandemia tuvo que operar, en su estreno, con las mismas herramientas improvisadas de urgencia que pretendía superar⁴⁸.

Los datos de aplicación mensual reflejan con nitidez esa naturaleza de cola de la pandemia. El número de personas trabajadoras afectadas –sumando reducciones de jornada y suspensiones de contrato– parte de 4.071 en abril de 2022, el primer mes de vigencia, y desciende de forma prácticamente ininterrumpida mes a mes hasta las 933 de diciembre: una caída superior al 77% en apenas nueve meses. La serie que expresa ese impacto en términos relativos –el porcentaje que dichas personas representan sobre el total de personas afiliadas en el sector– dibuja la misma trayectoria descendente, desde cerca del 10% en abril hasta poco más del 2% en diciembre. El Mecanismo RED, en este primer caso, no parece haber generado una dinámica propia, sino haber acompañado –y tal vez, simplemente, haber recogido bajo un nuevo nombre legal– una recuperación sectorial que ya estaba en marcha antes de su activación. Coherentemente con ello, la primera activación no fue objeto de ninguna de las dos prórrogas que el art. 47 bis.1 ET permite, extinguiéndose sin más el 31 de diciembre de 2022.

La segunda activación –fabricación de vehículos de motor (CNAE 2910)– presenta, en cambio, rasgos bien distintos. Se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024⁴⁹, con efectos desde el 1 de enero de 2025, en un contexto normativo ya maduro: el Real Decreto 608/2023 llevaba año y medio en vigor, la Comisión Tripartita del Mecanismo RED sectorial existía y funcionaba –de hecho, se reunió expresamente el 16 de diciembre de 2024, días antes de la activación–, y todo el aparato

⁴⁶ Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, de medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición al trabajo estable y con derechos y para el fomento del diálogo social. En el momento de la activación, el 24,3% de las personas afiliadas del sector de agencias de viaje permanecía todavía en ERTE.

⁴⁷ Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía, disposición adicional quinta y disposiciones transitorias segunda y tercera.

⁴⁸ Ya antes de que se completara su desarrollo reglamentario, la doctrina advertía que esta primera experiencia constituiría «un valioso banco de prueba sobre la eficacia y eficiencia del Mecanismo RED»: FERRANDO GARCÍA, Francisca María, «Aspectos clave del Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo», *cielolaboral.com* [en línea], 2022.

⁴⁹ Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2024, por el que se declara la activación del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo para el sector de la fabricación de vehículos de motor, publicado por Orden PJC/1472/2024, de 26 de diciembre (BOE de 27 de diciembre de 2024).

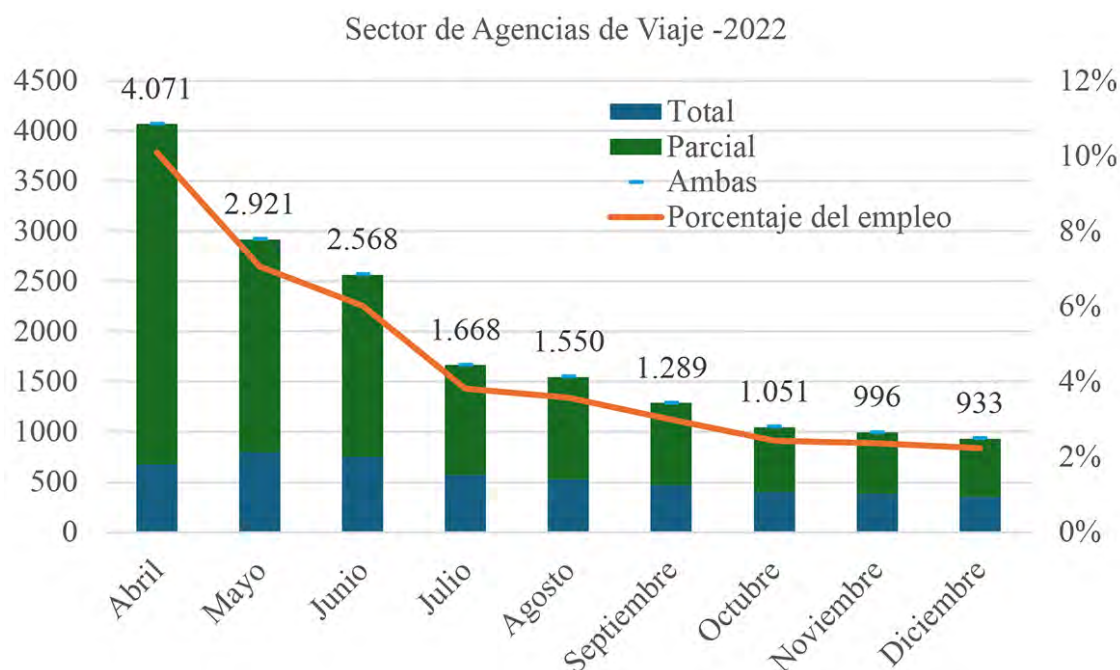


Gráfico 1. Personas trabajadoras afectadas por el Mecanismo RED sectorial de agencias de viajes y porcentaje sobre el total de personas afiliadas al CNAE 79 (abril-diciembre de 2022).

procedimental descrito en el epígrafe 2.4 resultaba ya plenamente aplicable. No se trata, por ello, de un remedo o continuación de un dispositivo de crisis anterior, sino de la primera aplicación verdaderamente autónoma del Mecanismo RED, pensada desde el primer momento conforme a su diseño legal definitivo.

La vinculación entre modalidad sectorial y formación tiene en este caso una clara concreción y añade, en el plano procedimental, una exigencia adicional: la solicitud empresarial deberá acompañarse, en este caso, de un plan de recualificación de las personas afectadas, que debe concretar las competencias a adquirir, el programa formativo, los módulos y el número de horas de formación, y que ha de remitirse para su validación a las Secretarías de Estado competentes. Nada equivalente se exige, en cambio, en la modalidad cíclica, coherente con su vocación de remedio pasajero frente a una coyuntura que se presume reversible en el corto plazo.

La activación introduce, además, una interesante novedad: la extensión de las medidas a la «cadena de valor» del sector, concepto tomado de la sistemática ya empleada en el Real Decreto-ley 30/2020 y definido con apoyo en los criterios de la Organización Internacional del Trabajo. Haciendo uso de la previsión del art. 2.3 RD 608/2023⁵⁰, opta por concretar de forma mucho más precisa las empresas afectadas, con un criterio algo menos claro (no basta el código CNAE, sino que se atiende a la función económica). Así, junto a las empresas fabricantes de vehículos en sentido estricto (anexo I), pueden acogerse al Mecanismo las empresas de una decena de códigos CNAE adicionales –fabri-

⁵⁰ “En el acuerdo del Consejo de Ministros, en el caso del Mecanismo RED sectorial, se podrán incluir los criterios conforme a los cuales se define un determinado sector de actividad”

cación de carrocerías, componentes eléctricos y electrónicos, piezas de plástico, comercio de repuestos, almacenamiento y logística, entre otros— siempre que al menos el 40% de su facturación en 2023 proviniera de operaciones directas con las empresas fabricantes y que cuenten con centros de trabajo en España (anexo II).

A ello se suma, para las empresas del sector en sentido estricto (CNAE 2910), una doble métrica de acceso, en una configuración más precisa y que no se empleó en la anterior activación: solo pueden acogerse las empresas que hayan sufrido una pérdida sostenida de afiliación superior al 25% desde abril de 2022, y que además hayan mantenido, de media, más de un 30% de su plantilla en ERTE durante ese mismo periodo —un doble filtro pensado para separar la dificultad estructural genuina de la mera coyuntura⁵¹.

La serie mensual de esta segunda activación dista mucho de la trayectoria suave y descendente de las agencias de viaje: se trata, por el contrario, de una sucesión de picos y valles abruptos, con meses de apenas un centenar de personas afectadas (89 en mayo de 2025, 13 en diciembre de 2025) seguidos de otros que rondan las 3.500 (junio, octubre de 2025 y marzo de 2026). Esta discontinuidad resulta coherente con la propia naturaleza de la «cadena de valor»: no se trata ya de un único sector homogéneo replegándose de forma continua, sino de un conjunto heterogéneo de empresas que recurren al Mecanismo de forma rotativa y puntual, al ritmo de paradas de producción concretas —vinculadas a menudo a rupturas de suministro, ajustes de modelo o caídas coyunturales de pedidos— más



Gráfico 2. Personas trabajadoras afectadas por el Mecanismo RED sectorial de fabricación de vehículos de motor y porcentaje sobre el total de personas afiliadas al CNAE 29* (enero de 2025 - abril de 2026).

* No es posible desagregar la clave específica del sector (CNAE 2910), por lo que se calcula sobre la base más amplia de la categoría CNAE 29.

⁵¹ MONEREO PÉREZ, José Luis, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana y RODRÍGUEZ INIESTA, Guillermo, «El mecanismo RED como instrumento de flexibilidad interna y estabilización del empleo en las crisis y reestructuraciones empresariales», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 16, 2025.

que a una tendencia sectorial unívoca. El porcentaje de afiliados afectados sobre el total del sector, en cualquier caso, se mantiene siempre por debajo del 3%, muy lejos del entorno del 10% alcanzado en el primer mes de la activación de las agencias de viaje, lo que sugiere que, también en su aplicación más ambiciosa y mejor diseñada, el impacto cuantitativo del Mecanismo RED sobre el conjunto del sector ha sido, hasta la fecha, modesto.

A diferencia de la primera activación, esta segunda sí ha sido objeto de las dos prórrogas que permite el art. 47 bis.1 ET: la primera, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2025, extendió su vigencia hasta el 30 de junio de 2026⁵²; la segunda, aprobada el 29 de junio de 2026, la prolonga hasta el 31 de diciembre de este año⁵³, agotando con ello el máximo de dos años de vigencia que la ley permite para la modalidad sectorial. Salvo que se produzca una nueva activación ex novo –que debiera justificarse en causas nuevas para no incurrir en fraude de ley⁵⁴–, el Mecanismo RED dejará de operar en el sector de la automoción, por tanto, a partir del 1 de enero de 2027.

El balance cuantitativo de estos más de cuatro años de vigencia es, en definitiva, modesto: dos activaciones, ambas sectoriales, que en conjunto no han llegado a movilizar en ningún mes más de unos pocos miles de personas trabajadoras, frente a los cientos de miles que llegaron a estar cubiertas por los ERTE de la pandemia. La innovación normativa descrita en el segundo apartado de este trabajo –Fondo RED, Comisión Tripartita, procedimiento reglado, plan de recualificación, régimen sancionador reforzado– ha tenido, hasta la fecha, una ocasión de aplicación real extraordinariamente limitada.

5. Reflexiones finales: retos y problemas del Mecanismo RED

Las páginas precedentes han mostrado un contraste persistente entre la sofisticación del diseño normativo del Mecanismo RED –Fondo específico, Comisión Tripartita, doble modalidad con regímenes de exoneración diferenciados, protección social propia, plan de recualificación– y la modestia de su recorrido práctico: dos activaciones sectoriales en más de cuatro años, nunca la cíclica, con cifras de personas afectadas que apenas rozan, en su mejor momento, unos pocos miles.

Como se ha ido anticipando a lo largo de este trabajo, son varios los frentes que, a la vista de todo lo anterior, permanecen abiertos.

El primero se refiere necesariamente a la financiación del Mecanismo, que sigue siendo, más de cuatro años después de su creación, una promesa más que una realidad. El Fondo RED, presentado como el salto cualitativo desde la improvisación (o al menos sim-

⁵² Orden PJC/1545/2025, de 26 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2025, por el que se prorroga el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo para el sector de la fabricación de vehículos de motor.

⁵³ Orden PJC/654/2026, de 29 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de junio de 2026, por el que se aprueba la segunda prórroga del Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo para el sector de la fabricación de vehículos de motor (BOE de 30 de junio de 2026).

⁵⁴ Aunque no se indica así expresamente, carecería de sentido limitar las prórrogas si puede aprobarse un nuevo mecanismo por la misma causa: no se podría prolongar seis meses, pero sí dos años.

ple reacción) normativa de los ERTE de la pandemia hacia un modelo de financiación estable, no ha llegado a dotarse en la práctica, de manera que las necesidades de financiación del Mecanismo se han venido atendiendo, en su lugar, con cargo a los mismos presupuestos ordinarios del Servicio Público de Empleo Estatal, la Tesorería General de la Seguridad Social, las mutuas colaboradoras y el Fondo de Garantía Salarial⁵⁵ —esto es, exactamente el modelo de financiación de urgencia que el nuevo Fondo pretendía superar—⁵⁶.

El segundo punto sobre el que es preciso poner el foco es la evaluación legalmente prevista del propio funcionamiento del Mecanismo. La disposición adicional primera del Real Decreto-ley 32/2021 obliga al Gobierno y a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a reunirse, transcurrido un año desde la primera activación sectorial, para valorar la situación del empleo y del tejido productivo de los sectores afectados y analizar la necesidad de adoptar nuevas medidas de transición profesional⁵⁷. Ese plazo se cumplió en la primavera de 2023, sin que conste que dicha evaluación llegara a materializarse ni, mucho menos, se hayan hecho públicos sus resultados: una obligación legal que, hasta donde alcanza este estudio, ha corrido una suerte no muy distinta de la del propio Fondo.

Por otro lado, en la lógica del diseño estatal, puede destacarse la inoperancia del Mecanismo frente a fenómenos de alcance claramente regional, aun cuando estos hayan revestido una gravedad considerable. Tanto la erupción volcánica de Cumbre Vieja en La Palma como la DANA que asoló buena parte de la Comunidad Valenciana en octubre de 2024 dieron lugar, en ambos casos, a paquetes de medidas laborales de urgencia diseñados ad hoc —la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 18/2021 en el primer caso, el Real Decreto-ley 7/2024 en el segundo—, y no a la activación del Mecanismo RED. El instrumento llamado a sustituir la legislación de urgencia reiterada ha convivido, en la práctica, con esa misma legislación de urgencia cada vez que la crisis ha tenido un rostro territorial concreto. La modalidad “cíclica” sólo sirve, de este modo, para grandes crisis de naturaleza general, pero no para dar respuesta a problemas económicos más localizados.

A estos frentes cabe sumar, por remisión a lo ya extensamente razonado en el epígrafe 2.3, el problema de la representatividad sindical autonómica —parcialmente resuelto por la jurisprudencia, aunque no sin generar nuevas fricciones— y, sobre todo, la cuestión competencial de fondo: la concentración exclusiva en el Gobierno central de una decisión, la de activar el Mecanismo, que en su modalidad sectorial puede tener una proyección territorial muy determinada, sin que exista cauce alguno de propuesta o consulta autonómica equiparable al reconocido a los agentes sociales estatales.

El Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo constituye, sin duda, una innovación técnica notable: dota al ordenamiento español de un instrumento

⁵⁵ Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, disposición transitoria cuarta.

⁵⁶ Sobre la intensa asimetría cíclica del mercado de trabajo español, que destruye empleo con mayor rapidez de la que lo crea y dificulta con ello la acumulación de superávits duraderos, vid. BENTOLILA, Samuel y DOLADO LO-BREGAD, Juan José, «Respuesta a Martínez Noval», Nada es Gratis [en línea], 2011.

⁵⁷ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, disposición adicional primera.

permanente, pensado con antelación, para afrontar tanto las crisis coyunturales generales como las transformaciones estructurales de sectores concretos, superando la lógica reactiva y siempre provisional que había presidido la respuesta normativa a la pandemia. Pero la distancia entre ese diseño y su aplicación efectiva –un fondo sin dotar, una evaluación legal sin rastro público de haberse producido, una modalidad cíclica que nunca ha visto la luz, y una inoperancia persistente frente a las crisis de alcance territorial limitado– invita a una conclusión más matizada que la simple celebración de la reforma de 2021. Si el Mecanismo RED llegará a convertirse en la pieza central que su diseño normativo permite imaginar, o si permanecerá como un instrumento de aplicación excepcional y casi residual, dependerá de decisiones que, más de cuatro años después de su nacimiento, siguen todas ellas pendientes.