

La restitución de las exoneraciones y la hermenéutica del mantenimiento del empleo en tiempos de excepción

A propósito de la STSJ del País Vasco 249/2025, de 7 de mayo

*Gemma Fabregat Monfort
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Facultat de Dret
Universitat de València*

En el debate en torno al alcance y los efectos del compromiso de mantenimiento del empleo previsto en la normativa excepcional dictada al amparo del estado de alarma -en particular, en la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 8/2020- existe un antes y un después tras el pronunciamiento del TSJ del País Vasco 249/2025, de 7 de mayo, cuya sentencia constituye, en ese sentido, una resolución pionera que merece atención detenida, tanto por la claridad con la que disecciona los extremos de hecho y de derecho como, sobre todo, por el enfoque interpretativo que adopta respecto de la finalidad y límites de la intervención administrativa.

El conflicto surge a raíz de un procedimiento iniciado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social contra Mercedes Benz España, S.A.U., empresa que se acogió a un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) por fuerza mayor durante la primera fase del estado de alarma. Dicho ERTE afectó a 4.884 personas trabajadoras y comportó exoneraciones de cuotas entre los días 15 y 30 de abril de 2020, por un importe global de 5.331.806,53 euros.

La causa de la actuación inspectora fue la extinción de un contrato individual el 2 de julio de 2020, mediante acuerdo transaccional con el trabajador afectado, posterior a la vigencia de las medidas. La Administración entendió que esta extinción —confirmada judicialmente como voluntaria y no impugnada— implicaba automáticamente el incumplimiento del compromiso colectivo de mantenimiento del empleo y, por tanto, la devolución íntegra de todas las ayudas percibidas.

Sobre esta base, la Dirección Provincial de la TGSS dictó resolución confirmatoria del acta de liquidación, sosteniendo que una sola baja justificaba el reintegro total de las bonificaciones, tanto respecto de la totalidad de trabajadores como del periodo completo.

Es precisamente ese automatismo sancionador el que la defensa letrada de la empresa reclama y el Tribunal avala, partiendo de una afirmación clave, cual es que la norma que se aplicaba en el momento de la solicitud y aplicación del ERTE no preveía consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento. Lo que existía era un compromiso genérico -mantener el empleo seis meses desde la reanudación de la actividad- cuyo contenido, límites y efectos no se concretarían hasta la aprobación del Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo. La aplicación retroactiva de esta nueva redacción interpretada en el sentido que pretende la Inspección de Trabajo y Seguridad Social vulneraría, en opinión de la Sala, el principio de seguridad jurídica. Y no le falta razón.

Resulta esencial recordar que el principio de legalidad no se agota en el mandato formal de que toda actuación administrativa tenga cobertura normativa, exige también que la norma aplicable sea preexistente, clara y previsible. En este caso, ninguna de esas condiciones se cumplía. Cuando la empresa solicitó el ERTE, ni la DA 6.^a del RDL 8/2020 ni el RDL 11/2020 contenían previsión alguna sobre qué implicaba “mantener el empleo” ni qué ocurría si ese mantenimiento se veía alterado por causas no previstas. La redacción más detallada introducida por el RDL 18/2020, en la que se alude a la obligación de reintegrar «la totalidad

de las cotizaciones», no puede interpretarse con efectos retroactivos en perjuicio del administrado, so pena de vulnerar el principio de legalidad en su dimensión material: necesidad de norma previa, clara y previsible.

Junto a esa censura desde la óptica de la seguridad jurídica, la sentencia aporta otro elemento fundamental: la exigencia de proporcionalidad. No resulta jurídicamente admisible -ni desde el principio de equidad ni desde la lógica de la medida- que se imponga la devolución de todas las ayudas recibidas por una empresa de gran dimensión por el hecho de haber cesado, por mutuo acuerdo y sin conflicto, a un único trabajador. La norma -sostiene el tribunal- buscaba evitar despidos masivos, no penalizar salidas puntuales que no implican alteración estructural de la plantilla. Y, de nuevo, la argumentación encuentra amparo tanto en la *ratio legis* como en el principio de proporcionalidad que rige toda actuación limitativa de derechos o beneficios.

Cabe destacar, además, la elegancia con la que la Sala conecta el dato empírico (la plantilla se mantuvo estable, no hubo reestructuración, no hubo reducción neta) con la finalidad normativa: proteger el empleo en términos reales, no conservar nominalmente cada puesto de trabajo como si se tratase de un bien fungible. No se trata tanto de discutir si el compromiso era colectivo o individualizado —que también—, sino de preguntarse qué empleo debe mantenerse, en qué medida y con qué finalidad. La respuesta razonable no puede ser, sin más, la más onerosa para la empresa, sino la más coherente con la finalidad de la norma y el contexto en que se dictó.

En este sentido, la sentencia se sitúa, sin proclamarlo expresamente, en la línea de una interpretación sistemática y finalista del Derecho del Trabajo en tiempos de excepción. Y ello con el valor añadido de demostrar que también en el ámbito contencioso-administrativo, y no solo en la jurisdicción social, cabe una lectura integradora del ordenamiento jurídico, en la que las garantías constitucionales informan el alcance de los compromisos exigibles a los beneficiarios de medidas extraordinarias.

Se trata, por tanto, de una resolución que aporta algo más que una solución proporcional, razonable y justa a un caso concreto. Ofrece un modelo de razonamiento respetuoso con el principio de legalidad, atento a la finalidad de la norma, sensible al contexto de su aplicación y cuidadoso con los derechos de los administrados. Una sentencia que, en definitiva, demuestra que también desde el Derecho público puede reclamarse la vigencia efectiva del principio de proporcionalidad, cuando lo que está en juego es la equidad y la justicia en la aplicación de las normas excepcionales.