



PLAN NACIONAL SOBRE EL ACCESO A LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA AJENA Y LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA
8 DE NOVIEMBRE DE 2019



PLAN NACIONAL EN EL MARCO DE LA RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO SOBRE EL ACCESO A LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA AJENA Y LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS.

I. RETOS 3

II. LECCIONES APRENDIDAS DE LA CRISIS COVID-19..... 6

III. OBJETIVOS POLÍTICOS Y FUTURAS MEDIDAS A ADOPTAR..... 18

IV. CAMINO POR DELANTE. 20



I. RETOS.

España se encuentra actualmente entre los países con un nivel más alto de protección social para trabajadores por cuenta ajena y autónomos. Aunque el régimen de protección social en España se diseñó principalmente para los trabajadores por cuenta ajena, en los últimos años se ha ampliado el régimen para cubrir a los trabajadores autónomos. En consecuencia, los mismos riesgos están cubiertos tanto para los trabajadores por cuenta ajena como para los trabajadores por cuenta propia y, en ambos casos, la cobertura es obligatoria. En 2019 se puso en marcha una importante reforma de la cobertura de las contingencias profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluidos los accidentes "in itinere"), que afecta a las prestaciones por enfermedad y la cobertura por cese de la actividad. En ambos casos, la cobertura pasó de ser voluntaria a obligatoria desde el 1 de enero de 2019. El cambio de las prestaciones por enfermedad afectó principalmente a la cobertura de contingencias profesionales (accidentes laborales y enfermedades profesionales, incluidos los accidentes «in itinere»).

En el marco del proceso de ampliación progresiva de la cobertura de los trabajadores autónomos, se encuentra pendiente de inicio la reforma ya anunciada por la que se implantará gradualmente un nuevo sistema de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA), basado en los rendimientos por la actividad económica desempeñada.

En la versión 0 del marco de seguimiento aprobado por el Comité de Protección Social el 30 de octubre (tabla 3.5), se recoge que la cobertura de la prestaciones de incapacidad temporal por contingencia profesional (accidentes laborales y enfermedades profesionales) es voluntaria para los trabajadores agrícolas autónomos con cláusulas de opt-in. Se trata de un error tipográfico, ya que el régimen es voluntario con «cláusulas de exclusión»; estas cláusulas solo son utilizadas por el 10 % de los trabajadores de este grupo (18.261), como se muestra en la página 39 del marco de seguimiento. Está previsto que este régimen se extinga en los próximos años.

Sistema de protección por desempleo.

El sistema de protección por desempleo en España es de los más amplios y beneficiosos para las personas afectadas por esta contingencia, tanto en el caso de los trabajadores por cuenta ajena como en el supuesto de los trabajadores por cuenta propia.

La **Ley General de Seguridad Social (LGSS)**, aprobada por Real Decreto-legislativo 8/2015, de 30 de octubre, recoge en su **Título III la regulación de la protección por desempleo de los trabajadores por cuenta ajena** (artículos 262 a 304) y en su **Título V la Protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos** (artículos 327 a 350), lo que implica una **importante cobertura ante la contingencia del desempleo o de cese de actividad**. Se trata de la regulación vigente previa al Covid y de aplicación.

En el caso concreto de la protección por desempleo, existen dos niveles de protección, contributivo y asistencial, ambos de carácter público y obligatorio (artículo 263):

- El **nivel contributivo (prestación por desempleo)** tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la suspensión del contrato o reducción de la jornada.



- El **nivel asistencial (subsidio por desempleo)**, complementario del anterior, garantiza la protección a los trabajadores desempleados que se encuentren en alguno de los supuestos previstos (artículo 274).

El **Servicio Público de Empleo (SEPE)** es la entidad gestora responsable de la protección por la contingencia de desempleo de los trabajadores por cuenta ajena, que puede considerarse adecuada de conformidad con las consideraciones 21 y 22 previas de la recomendación, al tratarse de un marco de protección estable y permanente, al margen de las medidas extraordinarias e importantes que se han adoptado para hacer frente a la falta o reducción de la actividad y del empleo derivadas del Covid-19.

Este marco de protección ampara de forma suficiente a los **trabajadores atípicos**, garantizando el sostenimiento de ingresos en los periodos de inactividad. En concreto, cabe hacer mención expresa de los siguientes colectivos:

1. Los **trabajadores con un contrato de naturaleza temporal** ya se encuentran **protegidos con carácter estructural**, de acuerdo con lo previsto en los artículos 267, 269 y 274.3 de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto-legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

- **Prestación contributiva:**

- Estará en **situación legal de desempleo** el trabajador (artículo 267.1. 6º):
 - Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato, siempre que dichas causas no hayan actuado por denuncia del trabajador
- Para acceder a la prestación contributiva por desempleo se exige un mínimo de **360 días de ocupación cotizados** en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo, acumulables a través de diversos contratos, sin que se exija una duración mínima de ninguno de ellos (artículo 269). En el caso de contrato a tiempo parcial, se tiene en cuenta toda la duración del contrato de fecha a fecha. (Art 270 TRLGSS). Esto daría lugar a una protección por desempleo, como mínimo de 4 meses, que se amplía si se acreditan periodos de cotización superiores.
- La **cuantía** de la prestación se determina de acuerdo con lo establecido en el artículo 270 del mismo texto legal, calculándose en proporción a la base de cotización de los últimos 180 días cotizados antes de la situación legal de desempleo, guardando así adecuada proporción con la pérdida de ingresos del trabajador.

- **Prestación asistencial (Subsidio por desempleo):**

- Para acceder al subsidio por desempleo, si la persona **tiene responsabilidades familiares** (artículo 274), es suficiente acreditar **seis meses de cotización (180 días)**, sin que se exija que el contrato que da la situación legal de desempleo tenga ninguna duración mínima. En este caso, se tendrá derecho a un subsidio de veintidós meses (en caso de contar con responsabilidades familiares).



- Si han cotizado por la contingencia de desempleo menos de 180 días, pero tienen **familiares a cargo**, basta con que acumulen **90 días de cotización** para acceder al subsidio por desempleo. (Artículo 270 y artículo 274 del TRLGSS).
 - Aquellos trabajadores con **responsabilidades familiares** que **agoten** una prestación contributiva pueden acceder a un subsidio cuya duración varía entre los 18 y los 30 meses, en atención a la edad de la persona beneficiaria y a la duración de la prestación agotada. (Art. 274 TRLGSS).
 - El **derecho a la prestación o subsidio** (artículo 271), **se suspende** por la realización de trabajos por cuenta ajena, **pudiendo reanudarse** a la finalización de este. Igualmente puede suspenderse la prestación o subsidio por la realización de un trabajo por cuenta propia, reanudándose al término de esta actividad. A efectos del acceso y de la reanudación del derecho, la finalización del periodo de duración del contrato temporal constituye situación legal de desempleo. (Art. 267.1.a) 6º TRLGSS).
 - De esta forma, un trabajador que sólo preste **servicios los sábados y domingos** en un negocio de hostelería podría percibir prestación de lunes a viernes de cada semana, hasta agotar la duración máxima de su derecho. Y, tras el agotamiento del mismo, hacer uso de las cotizaciones que hubiera podido efectuar en los sucesivos contratos temporales.
 - Cuando finalice la vigencia de las prestaciones por desempleo derivadas de ERTE por COVID-19 estos trabajadores podrán hacer uso de las cotizaciones que tengan y no hayan sido consumidas por una prestación por desempleo que hayan percibido.
 - En consecuencia, se considera que los **trabajadores temporales** tienen una **importante cobertura por situación de desempleo**, y, si la persona no ha generado derecho a la prestación contributiva porque sus contratos han sido de muy corta duración y no ha podido tener **360 días** cotizados durante los 6 últimos años, puede ver cubierta su situación por desempleo, con una cotización de **180 días**, si tiene cargas familiares, o de **90 días**, si tiene familiares a cargo.
2. En cuanto a los **trabajadores del sector cultural**, que tienen muchos contratos temporales de corta duración, **están** igualmente **protegidos con carácter estructural** desde el año 1986, en los términos regulados en el **Real Decreto 2622/1986**, de 24 de diciembre, por el que se regula la protección por desempleo de los jugadores profesionales de fútbol, representantes de comercio, artistas y toreros, integrados en el Régimen General de la Seguridad Social.
 3. Durante la pandemia originada por la COVID-19 se han tomado medidas excepcionales para facilitar el acceso a las prestaciones por desempleo, pero, cuando finalicen estas medidas, seguirán teniendo la protección estructural que tenían y que se ha mencionado anteriormente.
 4. Por otra parte, **el único colectivo de trabajadores por cuenta ajena actualmente excluido de la protección por desempleo** son los **empleados domésticos** debido a que, por las peculiaridades del sector, están excluidos de la cotización por desempleo por el artículo 251 de la Ley General de la Seguridad Social.

- Por otra parte, está pendiente que España ratifique el Convenio 189 de la OIT, que conllevaría que este colectivo tuviera que tener la protección por desempleo cubierta.
- La posible inclusión de este colectivo en la protección por desempleo requeriría la modificación del mencionado artículo 251, así como la Disposición Transitoria 16ª de la LGSS, que contiene normas peculiares de cotización de los trabajadores domésticos, para hacerlas homologables a las del resto de trabajadores por cuenta ajena y garantizar la adecuada proporcionalidad entre la pérdida de ingresos ocasionada por la situación de desempleo y la prestación percibida por esta contingencia.

II. LECCIONES APRENDIDAS DE LA CRISIS COVID-19

Durante la situación provocada por la pandemia de Covid-19, período comprendido entre marzo de 2020 y el presente, y en vista de las circunstancias excepcionales que nunca antes se habían producido, se han adoptado varias medidas para proteger de manera reforzada a diversos grupos de trabajadores especialmente afectados por la imposibilidad de llevar a cabo su actividad en la forma en que la han estado haciendo, así como a personas cuya salud ha sido afectada por el COVID.

Las medidas adoptadas con respecto a los trabajadores autónomos se resumen en el cuadro siguiente:

FASES	NORMA	VIGENCIA MEDIDA	CONTENIDO MEDIDA
AMORTIGÜAR	RDL6/2020	Marzo 2020	Consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento y contagio por COVID-19. Supone mayores prestaciones, liberando del coste a trabajadores y empresas
	RDL 8/2020	Marzo a mayo 2020	ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo) por Fuerza Mayor asociado a la COVID. Exenciones casi totales para todos los trabajadores con actividad suspendida
	RDL 8/2020	Marzo a junio de 2020	Prestación Extraordinaria para Autónomos obligados a cerrar por Estado de Alarma o con caída de facturación del 75 % (beneficio económico mínimo de casi 1.000 EUR al mes).
	RDL 11/2020	Abril a junio de 2020	Medidas de liquidez. Moratoria en Cotizaciones sociales para algunos sectores y aplazamiento a coste muy bajo para todas las empresas y



			Autónomos
	RDL 19/2020, RDL 28/2020 RDL 6/2020	A partir de abril de 2020	Más protección para profesionales sanitarios y sociosanitarios contagiados por COVID (accidente de trabajo)
AMORTIGÜAR Y RECUPERAR	RDL 18/2020 RDL 24/2020	Junio a septiembre 2020	Prórroga ERTE con foco en reactivación obrera, con mayores exoneraciones para los trabajadores activados y suspendidos
	RDL 24/2020	Julio a septiembre 2020	Medidas de apoyo a la cosecha para trabajadores Autónomos: exenciones en cotización, compatibilidad de prestación cese con actividad y prestación cese para Autónomos de temporada
ADAPTAR	RDL 30/2020	Octubre 2020 a enero 2021	Nuevos ERTE para sectores especialmente afectados y flexibilidad ante restricciones, con exenciones en la cotización
	RDL 30/2020	Octubre 2020 a enero 2021	Nuevas prestaciones para Autónomos con foco en sectores afectados por restricciones
	RDL 2/2021	Febrero a mayo 2021	Extensión ERTE: Mantenimiento modalidades y exoneraciones también para trabajadores activados
	RDL 2/2021	Febrero a mayo 2021	Extensión prestaciones Autónomos: Máxima Flexibilidad para adaptarse a la evolución de las restricciones administrativas
	Ley 11/2020 (PGE 2021)	Enero a abril 2021	Medidas de liquidez: Desplazamientos a coste muy reducido para empresas y Autónomos
PROTEGER Y REACTIVAR	RDL 11/2021	Mayo a septiembre 2021	ERTE: Mantenimiento de la protección a sectores con dificultades para volver a actividad y reactivación económica con incentivos a las empresas que activen a trabajadores en ERTE
	RDL 11/2021	Mayo a septiembre 2021	Autónomos: continuidad de prestaciones extraordinarias vigentes para quienes no pueden desarrollar su



			actividad con normalidad. Apoyo a la reactivación de la actividad con exoneraciones en la cotización.
--	--	--	---

BENEFICIOS DE LAS MEDIDAS

3,8 millones de personas han accedido a la consideración asimilada como accidente de trabajo debido a aislamiento o contagio por COVID

Hasta 3,5 millones de trabajadores han sido protegidos por ERTE

Hasta 1,5 de trabajadores Autónomos han sido beneficiarios de prestaciones por cese de actividad

51.000 beneficiarios de moratorias y desplazamientos de cuotas

- **Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.**

Objeto de la medida: Se establece la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los períodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del COVID-19

- **Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.**

Objeto de la medida: Se establece la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los períodos de aislamiento o contagio del personal encuadrado en los Regímenes Especiales de Funcionarios Públicos como consecuencia del COVID-19.

Grupo al que va dirigida: funcionarios públicos.

- **Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.**

Objeto de la medida: Se establece una prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos, así como otras medidas también extraordinarias en materia de protección por desempleo en caso de suspensión o reducción de la jornada por fuerza mayor o por causa económica, técnica, organizativa y de producción SEPE. Además, existe exoneración de cotizaciones a la Seguridad Social.

Grupo al que va dirigida: trabajadores autónomos integrados en el RETA, así como en los sistemas especiales para Trabajadores por Cuenta Propia Agrarios y los trabajadores autónomos incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, en el caso de la prestación extraordinaria por cese de actividad; trabajadores por cuenta ajena, incluyendo a los trabajadores y trabajadoras fijos-discontinuos y periódicos, cuya actividad se repite en fechas ciertas, en el caso de medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo, y exoneración de cotizaciones.



- **Orden SND/266/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen determinadas medidas para asegurar el acceso a la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud al colectivo de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.**

Objeto de la medida: asegurar el acceso a la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud a determinados colectivos.

Grupo al que va dirigida: funcionarios incluidos en los regímenes Especiales de la Mutuality General de Funcionarios Civiles del Estado, del Instituto Social de las Fuerzas Armadas y de la Mutuality General Judicial.

- **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.**

Objeto de la medida: Establece la prórroga y extensión de las medidas extraordinarias adoptadas en materia de protección por desempleo en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Recoge medidas extraordinarias en materia de cotización vinculadas a los expedientes de regulación temporal de empleo basados en las causas recogidas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Como medidas de apoyo a los trabajadores autónomos, se establece la exención en la cotización en favor de aquellos que hayan percibido la prestación extraordinaria de cese de actividad durante el estado de alarma y la posibilidad de acceder, por parte de dichos trabajadores a la prestación ordinaria por cese de actividad cuando vinieran percibiendo la prestación extraordinaria por cese de actividad y concurren los requisitos establecidos para este supuesto.

Se establece una prestación extraordinaria por cese de actividad destinada a los trabajadores de temporada.

Grupo al que va dirigida: trabajadores por cuenta ajena y trabajadores autónomos.

- **Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, medidas sociales en defensa del empleo.**

Objeto de la medida: Dispone la exoneración de cotizaciones para las empresas con expedientes de regulación temporal de empleo por impedimento o limitación de la actividad.

Como medidas de protección a los trabajadores autónomos, se regula la prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de la resolución de la autoridad competente, como medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV2 y para aquellos trabajadores autónomos que no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad.

Se regula la prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada.

Asimismo, se regula el derecho a la prestación por cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia y la prórroga de las prestaciones ya causadas al amparo del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio.



Grupo al que va dirigida: trabajadores por cuenta ajena y autónomos.

- **Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.**

Objeto de la medida: Prórroga de los expedientes de regulación temporal de empleo por fuerza mayor basados en causas relacionadas con la situación pandémica y medidas extraordinarias en materia de exoneración de cotización hasta 31 de mayo de 2021.

Medidas de apoyo a los trabajadores autónomos: prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución de la autoridad competente, como medida de contención de la propagación del COVID-19; prestación extraordinaria de cese de actividad para aquellos trabajadores autónomos que no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad; compatibilidad de la prestación de cese de actividad con el trabajo por cuenta propia; regulación de la prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada; y suspensión, con carácter transitorio, de la aplicación del tipo de cotización correspondiente por contingencias profesionales y por cese de actividad de los trabajadores autónomos y en el Régimen Especial de los Trabajadores del Mar.

Grupo al que va dirigida: trabajadores por cuenta ajena y autónomos.

- **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.**

Objeto de la medida: mantenimiento de las medidas de protección de trabajadores y de reactivación económica con objeto de garantizar una recuperación económica sostenible e inclusiva.

Se prorrogan los expedientes de regulación temporal de empleo en las distintas modalidades recogidas en el RDL 2/2021, pero con un nuevo diseño de las exoneraciones a las empresas, en el que se busca un equilibrio entre garantizar una protección muy elevada para empresas con problemas y apoyar la reactivación de la economía, teniendo en cuenta que cada vez hay más sectores donde se dan las condiciones para la recuperación.

Se apoya la reactivación de la actividad de los trabajadores autónomos con la implantación de importantes exoneraciones en la cotización desde junio hasta septiembre. Al tiempo se mantiene su protección con la prórroga, hasta el 30 de septiembre, de las prestaciones económicas de naturaleza extraordinaria tanto para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de toda la actividad como consecuencia de resolución administrativa, como para aquellos trabajadores autónomos que no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad y para los trabajadores de temporada. Continúa la posibilidad de compatibilizar la prestación de cese con el trabajo por cuenta propia.

Grupo al que va dirigida: trabajadores por cuenta ajena y autónomos.



En todos estos casos, el riesgo cubierto es la reducción total o parcial de la actividad económica de los trabajadores. La cobertura incluye tanto el salario/ingreso del trabajador como una exención de la cotización al Seguro Social.

Los organismos que implementan el beneficio por cese de la actividad son las mutuas colaboradoras del Seguridad Social o, cuando proceda, el Instituto Social de la Marina. En el caso de la exención de cotización, es la Tesorería General de la Seguridad Social.

La fuente de financiación proviene de una contribución extraordinaria del Estado al presupuesto de la Seguridad Social. Para ello se aplican fondos SURE de la UE.

Sistema de protección por desempleo.

El **Ministerio de Trabajo y Economía Social**, a través, del **SEPE**, es el encargado de hacer frente a uno de los problemas más graves que el Coronavirus plantea, su **incidencia en el empleo y la necesidad de dar protección social** a aquellas personas que han perdido su empleo y las que se encuentran afectadas por un ERTE.

Por ello, desde la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (**Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo), ante la **excepcionalidad de las circunstancias** que impedían el acceso al empleo, se han adoptado **medidas para proteger de manera reforzada a diversos colectivos**, en aquellos **casos en los que no pudieran acceder a la protección por desempleo ordinaria**, que se ha mantenido plenamente **vigente**:

- **Expedientes de Regulación Temporal de Empleo**, para favorecer el mantenimiento de los empleos y garantizar rentas a las personas trabajadoras afectadas durante los periodos de inactividad:
 - o Normativa básica:
 - Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo; Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril; Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo; Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio; Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre; Real Decreto-Ley 2/2021; Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo.
 - o Objeto de las medidas:
 - Flexibilizar de los mecanismos de ajuste temporal de las empresas para evitar despidos (Expedientes de regulación temporal de empleo, ERTE) por fuerza mayor, a los efectos de la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada, o por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción
 - Se trata de dos procedimientos, por una parte, el relativo a la autorización del ERTE que es responsabilidad de la Autoridad Laboral (Ministerio de Trabajo y Economía social y Comunidades Autónomas, dependiendo de su ámbito), y por otra, el relativo al reconocimiento de las prestaciones por desempleo de los trabajadores que es responsabilidad del Servicio Público de Empleo Estatal, Organismo Autónomo del Ministerio de Trabajo y Economía Social.
 - o Datos básicos de las medidas:



- Las ayudas a las empresas y a los trabajadores se mantienen durante la duración de los ERTE Covid-19. Su duración ha sido objeto de sucesivas prórrogas, estando actualmente vigente hasta el 30 de septiembre de 2021.
- Se refuerza la cobertura a los trabajadores afectados por un ERTE, posibilitándoles que tengan acceso a la prestación contributiva por desempleo, aunque no se tenga el período mínimo cotizado para ello y, hasta el 30 de septiembre de 2020, estas prestaciones por desempleo no se tenían en cuenta para minorar futuras prestaciones por desempleo. Esta medida ha sido especialmente importante para proteger a todos los trabajadores y, muy especialmente, a aquellos que podrían haberse quedado desprotegidos por ser trabajadores temporales, que hubieran tenido contratos de corta duración, que no les hubieran dado derecho a dicha protección por desempleo, muchos de los cuales pueden ser jóvenes.
- La prestación contributiva por desempleo tendrá las siguientes especialidades respecto a la cuantía y duración:
 - La base reguladora de la prestación será la resultante de computar el promedio de las bases de los últimos 180 días cotizados o, en su defecto, del período de tiempo inferior, inmediatamente anterior al cese de la actividad, trabajados al amparo de la relación laboral afectada por las circunstancias extraordinarias que han originado directamente la suspensión del contrato o la reducción de la jornada de trabajo. Los trabajadores afectados por un ERTE reciben una prestación por desempleo equivalente al 70 % de su cotización base a la seguridad social
 - La duración de la prestación se extenderá hasta la finalización del período de suspensión del contrato de trabajo o de reducción temporal de la jornada de trabajo de las que trae causa.
- Las empresas afectadas por ERTE están exentas de pagar una parte muy importante de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores a los que se aplica un ERTE. Como consecuencia de ello tienen que mantener el empleo un mínimo de seis meses tras la reanudación de la actividad.
- Además de la adecuada protección social en el Real Decreto Ley 30/2020, se establece que las personas trabajadoras que se encuentren en situación de suspensión de contrato o de reducción de jornada como consecuencia de un expediente de regulación temporal de empleo, tendrán la consideración de colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación. De esta forma se establece un acceso adecuado a una de las políticas activas de empleo más importantes, como es la formación.
- Estas medidas se aplican en paralelo a la prestación extraordinaria por cese de actividad para los autónomos (modificado Real Decreto-ley 15/2020) garantizando, de esta forma, una adecuada protección social de este colectivo.
- De esta forma, las medidas adoptadas son esenciales para apoyar una recuperación económica y la cohesión social.



- Adopción de medidas específicas de protección de los **trabajadores fijos discontinuos** que no pudieron realizar su campaña de actividad debido a la COVID-19.
 - Normativa básica:
 - Real Decreto-ley 8/2020 de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. 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.
 - Objeto de las medidas:
 - Proteger a los trabajadores con esta modalidad contractual, cuya actividad se concentra en determinados periodos del año, en aquellos casos en los que la empresa no ha podido retomar la actividad en la fecha prevista o se ha visto obligada a interrumpirla de forma prematura con motivo de la incidencia de la pandemia de la COVID-19.
 - Datos básicos de las medidas:
 - Tal y como dispone el artículo 25.6. del Real Decreto-ley 8/2020, los trabajadores fijos discontinuos que no pudiesen iniciar la actividad en la fecha prevista podrán ser incorporados por la empresa en un ERTE, en los términos del apartado anterior. De no ser así, podrán continuar percibiendo la prestación a que tuvieran derecho.
 - Del mismo modo, si la empresa finaliza la actividad antes de la fecha inicialmente prevista, los trabajadores podrán acceder a la protección por desempleo a que tuvieran derecho.
 - En los dos supuestos anteriores, los trabajadores tendrán derecho a la reposición de hasta 90 días de prestación, en su siguiente situación legal de desempleo.
 - De no tener derecho a prestaciones por desempleo, se les reconocerá una prestación extraordinaria de hasta 90 días de duración, por cuantía idéntica a la de la última prestación que hubiesen percibido.
 - Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 30/2020, se introduce en su artículo 9 una nueva medida de protección, consistente en una prestación por desempleo similar en su contenido a la regulada para los ERTE, que protege a estos trabajadores durante los periodos que, en condiciones normales, hubiesen sido de inactividad. Esta medida se establece por la imposibilidad que han padecido estos trabajadores de acumular los periodos de cotización necesarios para acceder a la protección por desempleo ordinaria.
- **Trabajadores con contratos temporales inferiores a 2 meses** de duración.
 - Normativa básica:



- Real Decreto-ley 11/2020 por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Objeto de las medidas:
 - Serán beneficiarias del subsidio de desempleo excepcional a las que se les hubiera extinguido un contrato de duración determinada de, al menos, dos meses de duración, con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, no contarán con la cotización necesaria para acceder a otra prestación o subsidio si carecieran de rentas en los términos establecidos en el artículo 275 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.
- Datos básicos de las medidas:
 - Este subsidio de desempleo excepcional será incompatible con la percepción de cualquier renta mínima, renta de inclusión, salario social o ayudas análogas concedidas por cualquier Administración Pública, así como con cualquiera de los subsidios de desempleo establecidos en el artículo 274 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.
 - El subsidio excepcional consistirá en una ayuda mensual del 80 por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual vigente.
 - La duración de este subsidio excepcional será de un mes, ampliable si así se determina por Real Decreto-ley.
- **Empleados del hogar.**
 - Normativa básica:
 - Real Decreto-ley 11/2020 por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
 - Objeto de las medidas:
 - Se establece el subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial para Empleados de Hogar (SEEH).
 - Este subsidio presenta una regulación singular respecto al del resto de prestaciones por desempleo, se plantea para proteger a un colectivo, mayoritariamente de mujeres, que no cotiza por desempleo y que durante el estado de alarma perdió las posibilidades de realizar su actividad laboral.
 - Datos básicos de las medidas:
 - Tendrán derecho al subsidio extraordinario por falta de actividad las personas que, estando de alta en el Sistema Especial de Empleados del Hogar del Régimen General de la Seguridad Social antes la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado



de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, hayan dejado de prestar servicios, total o parcialmente, con carácter temporal, a fin de reducir el riesgo de contagio, por causas ajenas a su voluntad, en uno o varios domicilios y con motivo de la crisis sanitaria del COVID-19, o bien su contrato se haya extinguido a causa del COVID-19.

- Cuantía: porcentaje del 70% de la base reguladora
- Este subsidio extraordinario por falta de actividad se percibirá por periodos mensuales, desde la fecha del nacimiento del derecho

- **Artistas, profesionales taurinos y personal técnico y auxiliar de la cultura.**

○ Normativa básica:

- Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Real Decreto-ley 32/2020, de 3 de noviembre, por el que se aprueban medidas sociales complementarias para la protección por desempleo y de apoyo al sector cultural. 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 mayo sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.

○ Objeto de las medidas:

Facilitar el acceso a la prestación por desempleo de estos colectivos, a los que las restricciones impuestas para minimizar el impacto de la pandemia han afectado de forma especialmente intensa.

○ Datos básicos de las medidas

Se permite a los artistas en espectáculos públicos acceder, de forma excepcional, a la prestación contributiva por desempleo, acreditando únicamente 20 actuaciones en el año anterior al 14 de marzo de 2020, desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2020. La prestación a la que acceden se ha prorrogado hasta el 30 de septiembre de 2020 tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, que reduce asimismo a cinco el número de actuaciones que han de acreditarse para el acceso al derecho.

Igualmente se permite a los profesionales taurinos, desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2020, acceder de forma extraordinaria a la prestación contributiva por desempleo, hasta el 30 de septiembre de 2021, si se encontraban de alta en el censo específico de estos profesionales a 31 de diciembre de 2019.

Se reconoce un subsidio excepcional, para el personal técnico y auxiliar de la cultura que hubiese acreditado 35 jornadas de trabajo en estas actividades, entre el 1 de agosto de 2019 y el 5 de noviembre de 2020.

- **Consideración excepcional de determinados supuestos de ceses voluntarios como situación legal de desempleo.**



- Normativa básica:
 - Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.
- Objeto de las medidas:
 - Establecer dos **nuevas situaciones legales de desempleo** derivadas de la situación creada por el Covid-19.
- Datos básicos de las medidas
 - Las **extinciones** de la relación laboral durante el **período de prueba** a instancia de la empresa, producida a partir del día **9 de marzo** de 2020, tendrá la consideración de situación legal de desempleo con independencia de la causa por la que se hubiera extinguido la relación laboral anterior.
 - Las personas trabajadoras que hubieran resuelto **voluntariamente** su última relación laboral a partir del día **1 de marzo** de 2020, por tener un **compromiso firme de suscripción de un contrato laboral** por parte de otra empresa, si esta hubiera desistido del mismo como consecuencia de la crisis derivada del COVID-19. La situación legal de desempleo se acreditará mediante comunicación escrita por parte de la empresa a la persona trabajadora desistiendo de la suscripción del contrato laboral comprometido como consecuencia de la crisis derivada del COVID 19.
 - En consecuencia, se les podrá proteger su situación legal de desempleo a través del reconocimiento de la prestación.

El número de personas beneficiarias de cada una de estas medidas, salvo en el primero de los casos, ha sido reducido, de forma que han accedido a las mismas un número de personas inferior al esperado. Entre los motivos fundamentales a destacar se encuentra el hecho de que los posibles beneficiarios acreditaban periodos de ocupación suficientes para el acceso a la protección ordinaria.

A continuación, se adjunta cuadro con el **desglose de las distintas medidas adoptadas, distintas de las derivadas de los Expediente de Regulación Temporal de Empleo**, y el número de beneficiarios:

**NUEVAS MEDIDAS COVID-19**

Datos a 31 de marzo de 2021

PRESTACIONES TRABAJADORES FIJOS DISCONTINUOS	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA O SUBSIDIO CON DERECHO REPOSICIÓN <i>RDL 8/2020 Y RDL 15/2020</i>	29.695
	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA 90 DÍAS <i>RDL 8/2020 Y RDL 15/2020</i>	9.921
	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA EXTRAORDINARIA <i>RDL 30/2020</i>	119.377
PRESTACIONES POR FINALIZACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL EN PERÍODO DE PRUEBA <i>RDL 15/2020</i>		(*)
SUBSIDIO EXCEPCIONAL POR FIN DE CONTRATO TEMPORAL <i>RDL 11/2020</i>		7.992
PRESTACIONES TRAS CESE POR BAJA VOLUNTARIA SIN INCORPORACIÓN	PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA <i>RDL 15/2020</i>	373
	SUBSIDIO POR FALTA COTIZACIÓN <i>RDL 15/2020</i>	41
COMPATIBILIDAD DE TRABAJO AGRARIO CON PRESTACIONES POR DESEMPLEO <i>RDL 13/2020</i>		1.548
SUBSIDIO EXTRAORDINARIO EMPLEADOS HOGAR <i>RDL 11/2020</i>		44.062
ACCESO EXTRAORDINARIO A PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA COLECTIVO ARTISTAS <i>RDL 17/2020, RDL 32/2020 Y RDL 2/2021</i>		3.133
SUBSIDIO COLECTIVO PERSONAL TÉCNICO Y AUXILIAR SECTOR CULTURA <i>RDL 32/2020 Y RDL 2/2021</i>		174
ACCESO EXTRAORDINARIO A PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA COLECTIVO PROFESIONALES TAURINOS <i>RDL 32/2020 Y RDL 2/2021</i>		267



SUBSIDIO ESPECIAL POR AGOTAMIENTO DE PRESTACIONES ENTRE 14/03/2020 Y 30/06/2020 <i>RDL 32/2020 Y RDL 35/2020</i>	93.746
--	---------------

() No es posible dar información exacta del número de personas que se beneficiaron de la medida regulada en el Real Decreto-ley 15/2020, al no poderse diferenciar qué personas de las que accedieron a la protección por desempleo por cese en periodo de prueba lo hicieron en virtud de esta norma, de las que hubieran accedido igualmente por no tener baja voluntaria en los tres meses anteriores.*

Las medidas temporales adoptadas durante la pandemia, el esquema de protección ERTE, ha sido fundamental para impedir que la caída de la actividad provocada por la pandemia se trasladara a una mayor destrucción de empleo. De esta forma, estas medidas han sido muy importantes para preservar el empleo puesto que han impedido que más de 550.000 empresas y más de 3,6 millones de trabajadores, hayan perdido su empleo, teniendo en cuenta, además, en España el importante peso del empleo en las pequeñas y medianas empresas (PYME), y la importancia de sectores que están siendo especialmente castigados por la crisis como son el turismo y el sector del comercio minorista, y por la alta tasa de contratos temporales entre los trabajadores. Por ello, estas medidas temporales adoptadas durante la pandemia han contribuido a la protección social de los colectivos más vulnerables.

Durante este periodo, igualmente, se ha producido la entrada en vigor del **Real Decreto-ley 20/2020**, por el que se establece el **Ingreso Mínimo Vital**, medida que se ha adoptado con carácter estructural.

Se trata de una prestación dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social de las personas que viven solas o están integradas en una unidad de convivencia y carecen de recursos económicos básicos para cubrir sus necesidades básicas.

Se configura como derecho subjetivo a una prestación económica, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social, y garantiza un nivel mínimo de renta a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica. Persigue garantizar una mejora real de oportunidades de inclusión social y laboral de las personas beneficiarias.

Opera como una red de protección dirigida a permitir el tránsito desde una situación de exclusión a una participación en la sociedad, siendo uno de los principales colectivos beneficiarios los desempleados de larga duración. Contendrá para ello en su diseño incentivos al empleo y a la Inclusión, articulados a través de distintas fórmulas de cooperación entre administraciones.

III. OBJETIVOS POLÍTICOS Y FUTURAS MEDIDAS A ADOPTAR.

La segunda medida política del Plan español tiene por objeto mejorar la adecuación de la protección social de los trabajadores autónomos. El objetivo de esta medida es cambiar el sistema actual de cotizaciones a la Seguridad Social de trabajadores por cuenta propia a un régimen basado en sus ingresos reales. Con arreglo al sistema actual, los trabajadores autónomos pueden elegir el tramo de cotización. Esto ha dado lugar a que un gran grupo de ellos hagan contribuciones según el tramo más bajo y reciban pensiones muy por debajo de sus ingresos previos a la jubilación. Esta reforma, ya anunciada a la opinión pública, está en consonancia con las recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo (Comisión para garantizar la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones español), y está incluida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que el Gobierno español ha enviado recientemente a la Comisión Europea. Se espera que el nuevo sistema sea aprobado en el Parlamento en el segundo trimestre

de 2022 (véase el calendario previsto en el cuadro que figura a continuación), aunque podría estar sujeto a algún cambio, ya que los detalles del nuevo sistema se están negociando actualmente con los interlocutores sociales.

<i>Medida</i>	Cotizaciones por cuenta propia basadas en los ingresos reales
<i>Objetivo de la medida</i>	Mejorar la adecuación de la protección social
<i>Grupos destinatarios específicos</i>	Trabajadores por cuenta propia
<i>Riesgo cubierto</i>	Toda la gama de riesgos generalmente cubiertos por la protección social
<i>Resultados previstos</i>	Mejora de la protección social integral, especialmente las prestaciones de vejez
<i>Línea de tiempo</i>	2º trimestre de 2022: aprobado por el Parlamento
<i>Organismos de ejecución:</i>	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Agencia Tributaria (Mº Hacienda)

Sistema de protección por desempleo.

A la vista de lo planteado en los apartados anteriores, se estima que el marco de protección por desempleo en España es adecuado y suficiente, especialmente al verse complementado con el Ingreso Mínimo Vital, por lo que se continuará en esta línea.

Como se ha indicado en los apartados anteriores de este informe, la protección por desempleo presta una cobertura suficiente a aquellos trabajadores atípicos que siguen vinculados al mercado de trabajo, garantizándoles ingresos en los periodos en los que se encuentran en situación de transición entre empleos.

La mejora de la protección asistencial en España, así pues, tiene que poner el foco en desempleados de larga duración y colectivos en riesgo de exclusión social.

En este sentido, es también importante destacar que en el artículo 265 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de



la Seguridad Social, se establece que la acción protectora de las prestaciones por desempleo también comprende, “acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable. Todo ello sin perjuicio, en su caso, de las competencias de gestión de las políticas activas de empleo que se desarrollarán por la Administración General del Estado o por la Administración Autonómica correspondiente, de acuerdo con la normativa de aplicación”.

Por ello, durante la crisis derivada de la pandemia, se flexibilizaron las condiciones de ejecución de las Políticas Activas de Empleo para permitir la impartición de la formación durante el estado de alarma y con las condiciones posteriores necesarias que se establecieron para preservar la salud de las personas. Además, en la normativa se estableció como colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, de las personas que se encontraran en situación de suspensión de contrato o de reducción de jornada como consecuencia de un ERTE (Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo).

De esta forma, dentro de los objetivos políticos de España está la mejora de la empleabilidad de estos colectivos, a través de las políticas activas de empleo.

Por otra parte, se está analizando la reforma del nivel asistencial de protección por desempleo, para racionalizar su configuración y eliminar programas específicos, para colectivos concretos, mientras se prolongará la duración de los subsidios de carácter estructural.

Paralelamente, el Ingreso Mínimo Vital está siendo objeto de análisis para su mejora técnica y para la ampliación del número de personas que pueden acceder al mismo, y se convertirá en una herramienta esencial para eliminar el riesgo

IV. CAMINO POR DELANTE.

Otro reto en los sistemas de protección social que no se ha abordado en las Recomendaciones del Consejo es cómo mitigar la brecha entre hombres y mujeres. Aunque las razones de esta disparidad están muy relacionadas con las características estructurales de los mercados de trabajo (la vida laboral de las mujeres suele ser más corta e irregular que en el caso de los hombres, existe una brecha salarial de género), la red de protección social puede contribuir a amortiguar algunas consecuencias especialmente perjudiciales, especialmente en las pensiones de vejez. En España, se estableció y adaptó recientemente un complemento para compensar a los padres (generalmente mujeres) por el período de cuidado de los hijos. La adaptación forma parte del Plan Español de Recuperación y Resiliencia.

Sistema de protección por desempleo.

Una vez vistas las medidas de protección social existentes de forma estructural (LGSS) y las medidas coyunturales y temporales adoptadas durante la pandemia, se considera que **España tiene un sistema de seguridad social con una importante protección social al desempleo, contributiva y asistencial.**

Sin embargo, entendiendo que hay **vías de mejora** se va a trabajar en la **simplificación y mejora del nivel asistencial**. En la actualidad el nivel asistencial está conformado por diferentes modalidades de subsidios. Al principal (subsidio por desempleo), que está vinculado al



agotamiento de una prestación contributiva, se suman otras modalidades que protegen situaciones específicas junto a modalidades creadas para atender situaciones de carácter excepcional.

La creación del Ingreso Mínimo Vital en 2020 tiene como objetivo proporcionar una red de protección mínima para todos los ciudadanos en situación de vulnerabilidad económica y social, entre los que se encuentran los desempleados de larga duración que hayan agotado sus prestaciones contributivas y asistenciales. El desarrollo íntegro del IMV en los próximos años contribuirá también a la racionalización del sistema de nivel asistencial. Se trataría de integrar en el subsidio ordinario por agotamiento las modalidades extraordinarias que se han ido creando en diferentes momentos (RAI, SED, SACO, SET...). Esta integración se hará de forma coordinada con el desarrollo del IMV, que incluye el aumento de sus beneficiarios y el desarrollo de los itinerarios de inclusión.

La **finalidad** que persigue la medida es

- ampliar la protección por desempleo, mejorando la cobertura al ampliar la duración de los subsidios y eliminar lagunas de desprotección de los programas actuales;
- simplificar el funcionamiento del sistema, reduciendo el número de figuras para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión;
- vincular esta protección con el compromiso de seguimiento y realización de un Itinerario Personalizado de Empleo;
- permitir que esta prestación sirva de transición hacia la protección social, cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad.

Se trata de una reforma ambiciosa y compleja que habrá que **abordar en el marco del diálogo social**.

Además, es importante **incidir en la mejora de la empleabilidad** de las personas que buscan empleo y que pueden estar percibiendo una prestación o un subsidio por desempleo o ser beneficiarios del IMV, y, en esta línea se está trabajando.