

# DESEMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL EN PANDEMIA (Y POSPANDEMIA)

Yolanda VALDEOLIVAS GARCÍA\*

## Resumen

*El trabajo sistematiza y analiza las numerosas, extraordinarias y heterogéneas medidas de protección social adoptadas durante la pandemia, de diverso tenor e intensidad, esencialmente dirigidas a contener el cierre de las empresas y la correlativa destrucción de empleo, consecuencia del frenazo de la actividad económica y laboral fruto del confinamiento y restricciones sanitarias. Las de mayor calado se refieren a la sustitución de los ingresos dejados de percibir por los trabajadores, como consecuencia de la suspensión o reducción de jornada derivadas de ERTE COVID, en una extensión y flexibilización de la protección por desempleo y cese de actividad sin precedentes, que alcanza a otras situaciones de vulnerabilidad igualmente protegibles, encontrando su máximo exponente en el Ingreso Mínimo Vital, que sustituye el carácter excepcional de las anteriores medidas por la cualidad estructural de una modalidad estable de protección de la carencia de recursos. Se hacen, además, valoraciones y propuestas de futuro para la pospandemia.*

## Palabras clave

*protección social, flexiseguridad, expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), protección por desempleo, trabajo autónomo, cese de actividad, ingreso mínimo vital.*

## Abstract

*This study systematizes and analyzes the numerous, extraordinary and heterogeneous social protection measures adopted during the pandemic, of different scope and intensity, but essentially aimed at containing the business closure and the correlative job destruction consequence of the slowdown in economic and labor activity because of confinement and sanitary restriction measures. Clearly, those of greater significance refer to the substitution of the income lost by workers as a result of the suspension or reduction of working hours derived from ERTE COVID, in an extension and relaxation of unemployment protection and*

---

\* Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. UAM (yolanda.valdeolivas@uam.es)

*cessation of professional activity with no precedents, which also reaches other equally protectable situations of vulnerability and which has found its maximum exponent in the Minimum Vital Income, replaciny the exceptional nature of the previous measures by the structural quality of a stable modality of protection from the lack of resources. In addition, assessments and proposals for the future are made for the post-pandemic.*

### Keywords

*Social Protection, flexicurity, temporary employment regulation procedure (ERTE) unemployment protection, self-employment, cessation of professional activity, minimum living income.*

SUMARIO: I. La Seguridad Social como tabla de salvación en la pandemia o quién se hace cargo del coste de la crisis sanitaria (¿y después?). II. Protección por desempleo, de su enflaquecimiento progresivo a su fortalecimiento en pandemia (¿y después?). 1. Protección (extraordinaria) por desempleo en el trabajo por cuenta ajena. 2. Protección por cese de actividad (extraordinaria) en el trabajo autónomo. III. Otras medidas de protección social en pandemia. IV. El ingreso mínimo vital o la protección (ordinaria y cuasiuniversal) de la carencia de rentas. V. Conclusión. VI. Bibliografía.

## I. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO TABLA DE SALVACIÓN EN LA PANDEMIA O QUIÉN SE HACE CARGO DEL COSTE DE LA CRISIS SANITARIA (¿Y DESPUÉS?)

La crisis sanitaria provocada por la pandemia se ha proyectado a nivel global en una crisis económica y social sin parangón reciente. No es exagerado afirmar que, en nuestro caso, sus efectos sobre la actividad económica y el mercado de trabajo han sido devastadores, aun con intensidad y duración desigual según sectores, pero con consecuencias inéditas, tanto por la vertiginosa caída del PIB y del empleo en tan corto periodo de tiempo, como por la urgente y extraordinaria articulación de medidas de profundo calado, entre otras muchas, en materia de protección social, dirigidas a paliar el fuerte aumento del desempleo, el desplome de la ocupación y la consecuente protección del estado de necesidad, ligado al cese temporal de muchas actividades productivas, fruto de las medidas de inicial confinamiento social y posterior contención sanitaria que más de un año después perduran. En efecto, el ingente esfuerzo en gasto público y la masiva utilización de las pre-existentes instituciones laborales (en especial, el teletrabajo y los ERTE) y de protección social (en especial, el desempleo) han resultado técnicas estratégicas para afrontar el colapso socioeconómico, cuya actuación ha traspasado netamente su habitual radio de acción y reglas aplicativas, ampliando su ámbito subjetivo, flexi-

bilizando sus requisitos generales y reforzando su contenido protector para empresas y trabajadores. Se ha desplegado una suerte de socialización de los costes privados y públicos de la pandemia, redistribuyendo gastos, beneficios y sacrificios entre trabajadores y empresarios, de una parte, y entre poderes públicos y privados, de otra. El resultado final renueva, con mimbres más intensos que los precedentes, la formulación del contrato social propio de los Estados democráticos de Derecho con modelos sociales asentados sobre la base del Estado del Bienestar. Lo que permite presuponer, pese a su inicial carácter contingente, una cierta permanencia del entramado dispuesto, porque las exigencias de la nueva economía global, tecnológica, digital y verde, así como las disrupciones planteadas por tales transiciones sobre la economía y el empleo dejarán a ciertas capas de la ciudadanía indefinidamente extramuros del circuito laboral y económico –o en lugares periféricos muy vulnerables–, aun superada esta crisis sanitaria. Porque es factible que no haya empleo para todos, haciendo imprescindible conjugar los mecanismos de fomento del mayor nivel de empleo posible y de su reparto equitativo con la protección de los que no puedan desempeñar un trabajo retribuido, indisociablemente unida a la promoción y mejora de su ocupabilidad.

Expresión jurídica de tales objetivos, por cierto, que se compadece con el fundamento mismo del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social desde su origen, no otro que generar equilibrios complejos y dinámicos entre la defensa del empleo y los derechos laborales y el eficaz funcionamiento del mercado de trabajo y de la economía en general, desplegando su marco de protección y sustitución de rentas de actividad sobre quienes se ven expulsados de ese perímetro de acción, por su incapacidad de respuesta individual a los desafíos que dicho mercado impone o por la propia incapacidad colectiva del sistema en su conjunto para absorber y ocupar a toda la población activa. Pero, en lo que ahora más importa, es destacable que nunca antes como en esta situación de pandemia se había hecho tan patente la potencialidad no solo reguladora e integradora del conflicto social de nuestro ordenamiento y soluciones jurídicas, sino sobre todo económica y aun financiera, a los fines de contrarrestar, con pretensiones de equidad y redistribución de cargas, las nefastas consecuencias económicas y sociales sobre los ciudadanos y el correlativo incremento de la brecha de desigualdad. Si alguna lección singular cabe extraer de este despliegue institucional, movido por la necesidad de incentivar la recuperación económica, salvar empresas y empleos y garantizar recursos a quienes se han visto más afectados por el parón o ralentización de la economía es que la Seguridad Social está soportando buena parte de la cuenta del desplome, a riesgo de agravar su ya severa situación presupuestaria, de modo que parece razonable exigir que los actuales apoyos sean posterior y justamente compensados con políticas fiscales progresivas y redistributivas que sufraguen y asuman como propio de la sociedad en su conjunto el colosal esfuerzo realizado, exigiendo mayores retornos de quienes más han recibido y mejor han sorteado los efectos de la crisis. Porque, en caso contrario, puede estarse tentado de neutralizar las actuales y futuras sobrecargas del sistema de Seguridad Social con ulteriores recortes en el mismo, susceptibles de transformarlo de modo progresivo, con mayor o menor aceleración, en un esquema protector de corte asistencialista impropio de un modelo social consolidado como el que reconoce nuestra CE y la UE en que nos integramos, consagrando la protección social como un derecho de ciudadanía.

Desde otro prisma, lo anterior también traduce en el ámbito laboral, reciente y precisamente, la actualización del controvertido pero irreversible paradigma de la «flexiseguridad», que propone una política pública proactiva, que combine una mayor flexibilidad de las empresas en la adopción de decisiones organizativas más acomodables a las cambiantes necesidades económicas y productivas, con una alta protección social de los desempleados y desocupados, víctimas de estos procesos flexibles a los que, además, se garantiza mayor empleabilidad mediante la formación, recualificación y especialización profesional a lo largo de la vida, que asegure su adaptabilidad continua e incremente sus posibilidades de reinserción laboral (1). Si se observa, la aplicación de esa política se ha hecho patente durante la pandemia, mostrando quizá un camino sin retorno llamado a permanecer cuando se desenvuelva la «nueva normalidad»; neologismo que, en el fondo, viene a reconocer que, tras la pandemia, muchas realidades nunca volverán a ser lo que fueron. En lo que aquí interesa, la flexibilidad laboral durante la crisis sanitaria ha priorizado la suspensión de contratos de trabajo, como alternativa a las extinciones contractuales, con un sensible abaratamiento de costes laborales, básicamente mediante la exención o bonificación de cuotas empresariales a la Seguridad Social de los empleos suspendidos, ligada a la protección por desempleo de los trabajadores individualmente afectados, incluidos sujetos extramuros de este marco protector (autónomos, personal al servicio del hogar familiar) o que no cumplieran los estrictos requisitos de acceso o mantenimiento de esta protección (contratados temporales sin cotizaciones suficientes a su extinción, fijos discontinuos, perceptores de prestaciones ya agotadas, entre otros). Modelo que, tratando de mantener la economía en situación de hibernación hasta su previsible reactivación tras la pandemia, protegiendo y otorgando confianza a quienes ven disminuidos sus ingresos por la parálisis económica, se ha valido casi siempre de instituciones ya previstas aunque reformuladas en su régimen jurídico para responder a una situación excepcional pero temporal, aun de duración incierta, sin perjuicio de que, a la vista de lo duradero de sus consecuencias, quepa concluir que algunas de estas nuevas fórmulas aplicadas para la emergencia habrán de mantenerse y aun ampliarse, pasando de ser puramente transitorias a estructurales, por su eficaz respuesta a situaciones críticas. Tal es el caso, más allá del desempleo, del Ingreso Mínimo Vital (en adelante, IMV) nacido al albur de la crisis pandémica que, aun tratándose de una técnica previa y largamente comprometida, habrá de acompañar estable y regularmente a los grupos más vulnerables a quienes las exigencias del mercado de trabajo dejan en situación de exclusión laboral previsiblemente definitiva o prolongada.

Esta crisis, frente a la más reciente de 2008 de gran impacto también sobre el empleo y la actividad económica, ha demostrado la posibilidad de mitigar sus más nocivas consecuencias mediante políticas públicas de contención de la destrucción

---

(1) Sobre el significado del concepto y su contenido, por todos, VALDÉS, F. y LAHERA, J., *La flexiseguridad laboral en España. Documento de Trabajo 157/2010*, Fundación Alternativas (puede verse en [http://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/actividades\\_descargas/13d5544d20194d2868816d770407da8e.pdf](http://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/actividades_descargas/13d5544d20194d2868816d770407da8e.pdf)); M. OJEDA y M. GUTIÉRREZ, «La flexiseguridad como paradigma de las políticas de empleo en Europa: revisión crítica», *THÉMIS-Revista de Derecho*, 2014, n.º 65, pp. 41-51 (puede consultarse en <file:///C:/Users/YV.5014185/Downloads/Dialnet-LaFlexiseguridadComoParadigmaDeLasPolíticasDeEmple-5078195.pdf>). Y sobre su articulación en esta crisis sanitaria, J. LAHERA, «Flexiseguridad laboral ante la crisis del coronavirus», *Derecho de las Relaciones Laborales*, 2020, n.º 4, pp. 419-429.

de empleo, de subsistencia de las empresas y de amortiguación de sus efectos sobre los colectivos más perjudicados, pero también ha exhibido los problemas estructurales de nuestro tejido productivo y mercado laboral y, desde luego, ha evidenciado la debilidad del sistema ordinario de protección social. De ahí que, como se adelantaba, sea obligado transitar desde la excepcionalidad y carácter coyuntural con que se ha manifestado en este período crítico hacia una vocación de permanencia y estabilidad. La finalidad es actuar en este ámbito con un modelo más proactivo y preventivo que reactivo o puramente defensivo, más sistémico que contingente, capaz de anticipar fórmulas estables de garantía de un nivel mínimo de ingresos que protejan a modo de red de seguridad las contingencias transitorias o definitivas de los ciudadanos incapaces de superar por sí mismos sus estados de necesidad. Ello representa una extraordinaria inversión pública que viene a dar al traste con la recurrente pretensión de muchas instituciones nacionales y supranacionales de gobernanza económica de recortar el calificado como insostenible y descompensado gasto social de los sistemas públicos de protección, de suerte que el indeseable campo de pruebas que al efecto ha representado la pandemia a nivel global ha constatado que toda crisis económica lleva aparejada una dimensión social que impone diálogo coherente e igualitario entre política económica y social, impulsando la necesidad de una acción política y normativa ambiciosa en materia de empleo y protección social, al tiempo que resulta imprescindible asumir el coste de esta función social de los Estados, con una reforma estructural profunda y ambiciosa que opere a modo de eficaz dispositivo amortiguador de las necesidades de quienes pierden su empleo o su actividad profesional en el tránsito hasta su recuperación (desempleo) y de quienes, por condiciones diversas, previsiblemente no lo van a recuperar (rentas vitales). En definitiva, política anticíclica restauradora de equilibrios y compensadora de la inexistencia o pérdida de ingresos salariales, fruto de las patologías de nuestro mercado de trabajo, y garante del principio redistributivo propio de una sociedad democrática. Ello involucra de forma muy singular, de un lado, a la protección por desempleo y al cese de actividad de los autónomos, por su puntual sustitución de rentas salariales o profesionales perdidas y por su conexión con la búsqueda activa de empleo, que no es solo responsabilidad individual del parado; de otro, al IMV, el avance más ambicioso en pos de la universalización de la protección social de los ciudadanos, dirigido a garantizar recursos de subsistencia en situaciones de vulnerabilidad económica, que coadyuva a mejorar la inclusión social, pero también laboral de los beneficiarios, por su previsión de incentivos al empleo.

Así, la Seguridad Social se echa a la espalda el ingente coste económico y social de la crisis, aun a expensas de romper su esencial cualidad de contributividad, ya vía expansión de su contenido protector, ya vía reducción de sus ingresos por exoneración, bonificación o aplazamiento de cotizaciones, virando su usual propósito de los últimos años de contención del gasto, traducido en recorte de sus prestaciones y endurecimiento de acceso y mantenimiento de las mismas, para ejercer ahora de imprescindible agente de solidaridad y redistribución. Objetivo que afectaba incluso al desempleo, aun cuando esta rama protectora, a diferencia de la propia de las pensiones, gozaba de un nada desdeñable y consolidado superávit, solo atado en su libre disposición a efectos de extender su virtualidad compensadora de estados de necesidad bien contrastados en una situación de paro casi siempre insoportable por el principio de unidad presupuestaria con el resto del

sistema protector estatal, asegurando trasvases anuales a otras ramas deficitarias. Al tiempo, el despliegue de ese escudo protector y consecuente asunción de gasto como nunca antes se había actualizado, sobre cumplir esa indispensable función de cohesión social, así como de protección de los más vulnerables –y ética, de garantía de su dignidad– actualiza igualmente la virtualidad de la Seguridad Social para ejercer un papel dinamizador de la actividad económica, mediante la reducción de costes para las empresas (ahora socializados) y de atribución de rentas a los inactivos hasta la recuperación progresiva del empleo, capaces de activar el consumo y los mercados.

En definitiva, la pandemia ha servido de ensayo general de políticas renovadas para enfrentarse a retos viejos y recientes, respondidos usualmente con requerimientos de autorregulación y no intervencionismo estatal que hoy han quedado plenamente descartados. Por el contrario, en esta ocasión han emergido valores y estrategias alternativas que reconocen la virtualidad del gasto e inversión públicos, como fuente de reequilibrio económico y creación de riqueza, que exigirá después, desde luego, una reasignación de los costes socializados con una lógica distributiva.

## II. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO, DE SU ENFLAQUECIMIENTO PROGRESIVO A SU FORTALECIMIENTO EN PANDEMIA (¿Y DESPUÉS?)

Entre las muchas técnicas de Seguridad Social excepcionadas o corregidas en la pandemia para atender la situación de emergencia económica y social cobra especial relevancia la protección por desempleo que, aun extendiendo de forma progresiva su tasa de cobertura en los años inmediatamente anteriores a esta crisis –no, en general, su contenido protector (2)–, ha visto ahora ampliados temporalmente de modo extraordinario sus potenciales beneficiarios –no solo trabajadores por cuenta ajena en diversas circunstancias, sino también autónomos con cese total o parcial de actividad y personal al servicio del hogar familiar–, ha reducido la exigencia de las condiciones de acceso a las prestaciones, ha modificado igualmente su cuantía y períodos máximos de percepción y ha facilitado, además, la tramitación y gestión que asegure el más ágil reconocimiento y abono de la prestación, evitando que el retraso en la solicitud afectara a su íntegro disfrute. Todo ello ha propiciado el despliegue de una potente protección, aun de carácter coyuntural y, sin duda, muy compleja, incidiendo en la ya intrincada estructura formal y material de la acción protectora por desempleo en nuestro sistema, que reclama, incluso con mayor intensidad que antes, un rediseño del régimen protector, en especial, en su nivel asistencial, pendiente además de reformulación en estrecha relación con el IMV. Se trataría de articular un sistema coherente de protección, además íntima-

---

(2) A salvo la producida por el art. 1 RDL 8/2019, que rebaja de 55 a 52 años la edad de quienes, agotadas sus prestaciones contributivas, pueden acceder al desempleo asistencial con duración hasta la edad ordinaria de jubilación, mejorando las cotizaciones del SEPE durante el período subsidiado y considerando solo las rentas del beneficiario, no de la unidad familiar. Y la ligada a COVID-19, relativa al denominado «contador a cero», que permite no consumir prestaciones mientras se perciben en situación de ERTE (art. 25 RDL 8/2020, y prórrogas sucesivas).

mente ligado a la empleabilidad, que sigue constituyendo la asignatura pendiente de la protección de este riesgo social que, también en pandemia, ha obviado en buena medida la formación para el empleo como componente imprescindible en la adaptabilidad del mercado de trabajo y sus potencialidades para recuperar el empleo y reactivar la economía, sin perjuicio de la previsión contenida en la DA 3ª RDL 30/2020, que declara a 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 colectivo prioritario para el acceso a las iniciativas de formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

La regulación aluvional que siempre ha impactado sobre esta contingencia, normalmente a golpe de crisis, y que, con el paréntesis de la pandemia, ha ido enflaqueciendo de forma progresiva y sensible su ámbito de protección, a menudo ha ignorado que el riesgo social protegido, sobre atender al estado de necesidad del beneficiario individualmente considerado, trasciende su situación personal puntual para integrar factores socioeconómicos difícilmente superables desde la exclusiva perspectiva de los desocupados. El alto nivel de desempleo que padecemos no es responsabilidad de aquellos, sino reflejo de la insuficiente e ineficaz política de empleo, así como del deterioro y falta de adaptación de un mercado de trabajo, a cuya incapacidad se ha respondido, en general, con la progresiva expulsión del ámbito de cobertura de esta acción protectora de sujetos, carentes de los cada vez más exigentes requisitos de acceso al nivel contributivo (3), atenuado con su trasvase al nivel asistencial que, a modo de «colchón» o «coche escoba» menos garantista, atiende a colectivos crecientes y en situación de mayor vulnerabilidad. Es decir, prevalecían criterios de reducción del coste a medida que se incrementaban las necesidades protectoras. Ello hubiera reclamado ya, frente a respuestas parciales y coyunturales al grave problema estructural del desempleo, una solución integral y coherente con los principios de un Estado social, más proactiva en su intensa interacción con la realidad económica y social. Ha sido esta crisis sanitaria la que, por primera vez, ha posibilitado superar ese esquema tradicional, respondiendo justamente con técnicas opuestas a las precedentes, en coherencia como nunca con la consideración del desempleo como un riesgo social de gran impacto, con interrelaciones dentro y fuera del sistema de Seguridad Social, cuya intrínseca naturaleza suma a la exigible suficiencia protectora de un estado de necesidad individual el desenvolvimiento de un servicio público interconectado con las políticas activas de empleo, las propuestas de pleno empleo, la regulación institucional del mercado de trabajo y, en fin, la política económica del Estado Social. Todo ello con una movilización excepcional de gasto público (4), que evidencia cómo cabe res-

---

(3) Sobre la valoración general del modelo de protección por desempleo, su construcción aluvional y cobertura decreciente y algunas paradojas de su régimen jurídico, *vid.* más ampliamente VALDEOLIVAS, Y., «Título III Protección por desempleo», en VV.AA., *Ley General de Seguridad Social. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina*, (Dir. L. E. de La Villa), Colex, Madrid, 2004, pp. 795 a 966, espec. pp. 798 y ss.

(4) Se estima, según fuentes del SEPE, que el coste en prestaciones de desempleo se ha duplicado en pandemia, superando los 38.000 millones de euros desde abril de 2020 a marzo de 2021, destinados en su mayor parte no a parados en sentido literal, sino a trabajadores afectados por ERTE, a efectos de contener la previsible destrucción de empleo tan habitual en situaciones de crisis económica. De hecho, el SEPE, normalmente con superávits, registró en 2020 un déficit de 14.343 millones por

ponder de forma tan divergente a realidades equiparables en su afectación sobre el empleo, protegiendo no solo la actual situación de vulnerabilidad sino el riesgo objetivo de exclusión laboral y social y consecuente pobreza de los ciudadanos. Sin perjuicio de que parte de ese gasto, en una opción discutible, como se anticipaba, se haya hecho a costa de desafectar temporalmente la cuota de formación profesional, dedicada provisionalmente a financiar cualesquiera prestaciones de desempleo (5), contrariando el carácter de tal aportación como ajena a cuotas de la Seguridad Social y solo dirigida a mejorar la empleabilidad y contratación laboral de los desempleados. Tal hecho, sobre ignorar la competencia autonómica de las políticas financiadas con esos fondos, desvía una partida imprescindible para el desarrollo de acciones formativas encaminadas a la posterior recuperación de los niveles de empleo, cuya actualización resulta igualmente esencial en la reactivación económica y la empleabilidad de los desocupados. Es de esperar, pues, que en fase de normalización tras la pandemia los poderes públicos prioricen la formación para el empleo como un capítulo esencial para corregir los desajustes de nuestro mercado de trabajo, activando una estrategia integral de formación permanente a lo largo de la vida que coadyuve a estimular la capacitación profesional y la reorientación hacia las competencias exigidas por la nueva economía, en las reiteradas disciplinas STEM y otras humanísticas y lingüísticas deficitarias también en nuestro sistema, en estrecha relación con las demandas del mercado de trabajo.

## 1. PROTECCIÓN (EXTRAORDINARIA) POR DESEMPLEO EN EL TRABAJO POR CUENTA AJENA

Durante el periodo de más de año y medio que perduran los efectos económicos y sociales de la pandemia, se ha arbitrado una protección excepcional en materia de desempleo que, aun no denominada expresamente de extraordinaria –así se califica en el caso del cese de actividad–, realmente lo es, porque la prestación representa una verdadera contingencia *ex novo*, a la vista de las inusuales reglas aplicables; prestación o, por mejor decir, prestaciones, porque la protección se concreta en plurales fórmulas, en función de los perfiles de los diferentes sujetos protegidos, aun con elementos comunes. En efecto, el artículo 25 RDL 8/2020, punto de arranque de esta acción protectora excepcional, evidencia esos aspectos extraordinarios, permitiendo acceder a la situación protegida (básicamente, desempleo por suspensión del contrato o reducción de jornada por ERTE COVID, luego ampliada a otros presupuestos causales) aun careciendo el beneficiario del período mínimo de 12 meses de cotización exigido con carácter general. Ello quiebra el

---

el aumento del gasto en prestaciones sociales en un 92,1% (17.374 millones más), hasta los 36.234 millones. Y durante 2020, el incremento en 31.276 millones experimentado por las prestaciones sociales, 21.520 millones corresponden a prestaciones directamente asociadas a medidas COVID: ERTE y subsidios de desempleo relacionados con la pandemia, prestación extraordinaria por cese de actividad de autónomos y prestación de incapacidad temporal por periodos de aislamiento (<https://www.lamontcloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/290321-ejecuci-n-2020.aspx>).

(5) *Cf.*: la DA 7ª RDL 12/2020. Además, se han suspendido durante la pandemia todas las actividades en las entidades formativas en materia de formación profesional para el empleo, impartida en modalidad presencial o en la parte presencial de la modalidad de teleformación (más ampliamente, <https://www.sepe.es/HomeSepe/COVID-19/medidas-COVID-19.html>).

principio de contributividad, reconocible incluso en el nivel asistencial del desempleo, ligado a la carencia de rentas que, de nuevo, ahora se elude. Al tiempo, se garantiza, en condiciones más favorables que la protección ordinaria, el derecho de reposición de una futura prestación de desempleo, no afectada por el período consumido por causa COVID (6), subsistiendo, además, la obligación de cotizar para evitar perjudicar prestaciones futuras.

Efecto de reposición que constituye, junto a la sucesiva amplificación de la situación legal de desempleo, la principal singularidad protectora y la más afectada por disposiciones sobrevenidas, en cabal correspondencia con la incorporación de nuevas situaciones protegidas y, por ende, nuevos sujetos beneficiarios. Si el RDL 8/2020 no fijaba límite temporal de su aplicación, presuponiendo una afectación de la pandemia más limitada en el tiempo que lo demostrado después, el artículo 8.7 RDL 30/2020, con carácter general, fijó el término de ese efecto a 30 de septiembre de 2020, dejando a salvo las prestaciones iniciadas antes de 1 de enero de 2026 y, con el fin de proteger a quienes se consideran desempleados más vulnerables, a quienes accedan a un nuevo derecho antes del 1 de enero de 2022 por finalización de un contrato temporal o despido, individual o colectivo, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP) o, en fin, despido por cualquier causa declarado improcedente. Lo que preservó en sus mismos términos, como el resto de la protección por desempleo analizada, el artículo 4 RDL 2/2021 hasta la nueva fecha de 31 de mayo de 2021, ulteriormente prorrogado hasta 30 de septiembre de 2021 por el artículo 4 RDL 11/2021, que traspone el ya V Acuerdo Social en Defensa del Empleo, a la vista de la probada dificultad de recuperación de la normalidad productiva en un entorno todavía de máxima incertidumbre, en especial, en determinadas actividades económicas.

En suma, en su previsión original, lo excepcional de esta protección de desempleo reside en los aligerados requisitos de acceso (exención de periodos de carencia) y la exclusión del efecto «contador a cero», no en la causa determinante de la situación legal de desempleo, vinculada a la declaración de ERTE y reconocida a todos los trabajadores afectados por él, extendida a su vez a los trabajadores no activos (sin alta real) pero asimilados al alta al momento de su adopción cuando tuvieran que reincorporarse (incluidos en ERTE prepandemia u otras situaciones suspensivas del contrato de trabajo con derecho a prestaciones de la Seguridad Social, por ejemplo). Recuérdese que la medida de ERTE por suspensión o reducción de la jornada de trabajo constituye situación legal de desempleo ordinario [art. 267.1.b).1º LGSS], aunque es claro que su acreditación causal posee ahora una extensión sin precedentes, espejo de la propia previsión expansiva de la causalidad del ERTE COVID. Así, las diferentes vicisitudes por las que ha transitado esta figura, extendida hasta reconocerse hoy más de una docena de tipos específicos (por fuerza mayor, en sus diferentes versiones impeditivas o limitativas de la acti-

---

(6) No se trata de una absoluta novedad porque, al margen de su mucho más intensa utilización durante la pandemia, el art. 3 Ley 27/2009, también en un contexto de grave crisis económica, contempló el derecho de reposición de la duración de la prestación por desempleo contributivo por el mismo número de días de percepción del desempleo total o parcial, si bien con un límite máximo de 120 días, ampliamente superado ahora y no sometido a más límite temporal, salvo expresas excepciones para supuestos contemplados en normas posteriores al RDL 8/2020, que la duración de la propia causa justificativa de la protección.

vidad, por causas ETOP y de tránsito de unas a otras, con y sin exoneración de cuotas empresariales), ha ido incrementando, en coherencia, el radio de acción de la protección, así como su duración, mantenida hasta la fecha. En lo relativo a su cobertura subjetiva sí reconoce la contingencia una protección realmente novedosa, asociada a los más favorables requisitos de acceso, contenido protector y duración, dada su progresiva extensión a colectivos originalmente ignorados, pero en posición equiparable a los expresa e inicialmente previstos, alejados ya del presupuesto de ERTE COVID que, con todo, sigue siendo la causa más numerosa.

Por ordenar la prolija y aluvional regulación relativa a los sujetos protegidos y al contenido de la prestación extraordinaria, cabe identificar los siguientes supuestos:

1) Trabajadores por cuenta ajena activos afectados por ERTE COVID de suspensión o reducción de jornada, incluidos los socios trabajadores de cooperativas y sociedades laborales que cotizaran por desempleo, así como los trabajadores en situación asimilada al alta sin posible reincorporación al trabajo, finalizada tal circunstancia, por quedar afectos al ERTE. En este caso, como en los que siguen, salvo que se señale otra regla específica, la cuantía de la prestación equivale al 70% de la base reguladora durante todo el tiempo de percibo, calculada por el promedio de las bases de los últimos 180 cotizados o, en su defecto, del periodo de tiempo inferior, inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo, prestado en la relación laboral afectada por la circunstancia extraordinaria que provoca directamente la suspensión del contrato o reducción de jornada. Cuantía sujeta a los topes máximos y mínimos aplicables con carácter ordinario y cuya duración coincide con la de su causa justificativa, el reiterado ERTE COVID (7). Aunque la previsión original obvió tal aspecto, es destacable que a la protección se vino a sumar otro elemento más garantista que en la prestación ordinaria de desempleo, al mantener su cuantía a lo largo del periodo de disfrute, excluyendo la sustitución del porcentaje del 70%, por el del 50% pasados los 180 primeros días de percepción (8). Además, recuérdese que, hasta el 30 de septiembre de 2020, se producía la deducción sobre la cuantía de las prestaciones reconocidas de la parte proporcional a las horas trabajadas en otros empleos mantenidos, excepcionada a partir de esa fecha, reconociéndose a los afectados por esa deducción derecho a una compensación económica en un solo pago, a solicitar hasta el 30 de junio de 2021 (9).

2) Trabajadores con contrato fijo discontinuo o con trabajos fijos y periódicos que no pudieron retomar su actividad en las fechas previstas por falta de llamamiento como consecuencia del COVID, sin el periodo cotizado necesario para acceder a dicha prestación o que, aun con ocupación cotizada suficiente, no estuvieran en situación legal de desempleo (ordinario). A ellos se sumaron los que, ya incorporados, vieron interrumpida su prestación de servicios por idéntica causa, pasando a ser beneficiarios de la prestación por desempleo, pudiendo volver a percibirla, con un límite máximo de 90 días, de encontrarse en situación legal de desempleo, en cuantía igual a la de la última mensualidad de la prestación contri-

(7) *Cfr.* el art. 25 RDL 8/2020.

(8) *Cfr.* el art. 8 RDL 30/2020. Esta protección se halla hoy prorrogada hasta 30 de septiembre de 2021 en los mismos términos que la norma recién citada preveía hasta 31 de enero de 2021, también extensiva de los plazos iniciales (art. 4 RDL 11/2021).

(9) *Cfr.* el art. 12 RDL 30/2020.

butiva percibida o, en su caso, a la cuantía mínima de la misma; en este caso, la determinación del período de previsible actividad laboral se estima por el tiempo efectivamente trabajado el año anterior en base al mismo contrato o, caso de ser el primer año de actividad, conforme a los periodos ocupados por trabajadores de la empresa comparables. Asimismo, estos trabajadores de temporada perceptores de prestaciones por desempleo (ordinario) que acrediten por el impacto del COVID no haber podido reincorporarse a su actividad en la fecha prevista, al margen de aplicarse igualmente el derecho de reposición, no verán suspendida la prestación o subsidio que vinieran percibiendo y, de haberla agotado con cotizaciones suficientes para una nueva prestación contributiva, acreditarán la situación legal de desempleo con la certificación empresarial (10). Junto al derecho de reposición, es destacable el reconocimiento como trabajado de los periodos durante los cuales se percibió la prestación extraordinaria de desempleo (11).

3) Empleados de hogar despedidos o que dejaron de prestar total o parcialmente su actividad con carácter temporal a fin de reducir el riesgo de contagio, por causas ajenas a su voluntad, en uno o varios domicilios (12), percibiendo una prestación extraordinaria del 70% de la base reguladora, calculada conforme a la base de cotización correspondiente al mes anterior al hecho causante, en cuantía máxima equivalente al importe del SMI, excluidas dos pagas extraordinarias y con una duración máxima hasta 21 de julio de 2020, fecha a partir de la cual no caben solicitudes de este tipo. En todo caso, esta protección extraordinaria está llamada a consolidarse de ratificarse el Convenio 189 de la OIT, que España tiene pendiente, mostrando este colectivo de alta precariedad y vulnerabilidad una injustificada desprotección ordinaria.

4) Trabajadores afectados por finalización de su contrato temporal, de al menos dos meses de duración, aun cuando la extinción del contrato tuviera lugar con anterioridad al 2 de abril de 2020, fecha de entrada en vigor del RDL 11/2020 que lo prevé, y siempre que se produjera con posterioridad a la declaración del estado de alarma. La prestación, que no puede solicitarse desde el 21 de julio de 2020, equivale al 80% del IPREM, en una única mensualidad (13), y presupone la carencia de ingresos al declararse incompatible con la percepción de renta mínima o de inclusión, salario social o ayudas análogas, lo que acerca la protección al nivel asistencial del desempleo, aun incorporando excepcionalmente un nuevo supuesto acreditativo del estado de necesidad. Por ello, este perfil de trabajador, tristemente abundante en nuestro marcadamente dual y precarizado mercado de trabajo, recomienda repensar tras la pandemia su necesidad estructural que, implicando un gran incremento del coste del desempleo, avala una renovada formulación de esta contingencia en relación con el IMV y un estudio global de las medidas necesarias para disminuir la temporalidad, especialmente aflictiva de determinados grupos de activos, como los jóvenes.

---

(10) *Cfr.*: la DA 8ª. Tres RDL 15/2020. Por su parte, la DA 2ª RDL 2/2021 establece el acceso a la prestación extraordinaria de quienes hayan sido beneficiarios de cualquiera de estas medidas, siempre que, una vez agotadas, continúen desempleados y sin derecho a percibir prestación por desempleo contributivo o asistencial, o la agoten antes del 31 de enero de 2021, u opten por renunciar a ella en favor de la prestación extraordinaria de desempleo.

(11) *Cfr.*: la DA 2ª RDL 32/2020.

(12) *Cfr.*: los arts. 30 a 32 RDL 11/2020.

(13) *Cfr.*: el art. 33 RDL 11/2020.

5) Trabajadores cuyo contrato se extinguió durante el período de prueba de un nuevo trabajo desde el 9 de marzo de 2020, con independencia de la causa extintiva de la relación laboral anterior, así como quienes lo resolvieron voluntariamente desde el 1 de marzo, por tener una oferta laboral en firme, no celebrándose finalmente el contrato por desistimiento de la empresa por COVID (14). Aunque el primero de los colectivos ya venía incorporado a la protección *ab initio*, solo accedían al derecho cuando el hecho causante se producía desde el 14 de marzo de 2020, fecha de entrada en vigor del estado de alarma, ampliándose, pues, en unos días el efecto retroactivo de la medida protectora, que también se aplica desde fecha anterior (1 de marzo) en el caso de desistimiento del trabajador, explicando el preámbulo de la norma este régimen excepcional para dar cobertura a personas en situación de especial vulnerabilidad por ver defraudadas sus expectativas y frustrado su esperado nuevo trabajo.

6) Trabajadores desempleados que agotaron su prestación por desempleo entre el 14 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020, sin derecho a ningún otro subsidio, renta activa de inserción o protecciones análogas, si carecen de ingresos propios superiores al 75% del SMI y acreditan responsabilidades familiares y carecer de rentas en la unidad familiar, sin exigencia del cumplimiento del mes de espera que es común en el desempleo asistencial al que se asemeja en fundamento, aun con requisitos menos estrictos. La prestación, a solicitar una única vez, equivale al 80% del IPREM y dura un máximo de 90 días (15).

7) Artistas en espectáculos públicos no afectados por ERTE COVID, aun sin alta o situación asimilada al alta y sin derecho a una prestación de desempleo ordinaria, quienes pueden acceder a una prestación extraordinaria de desempleo (70% de la base reguladora, calculada por la base de cotización mínima vigente en el grupo 7 de cotización del RGSS) de hasta 120 días, de acreditarse entre 20 a 54 días cotizados en el año anterior, y de hasta 180, con 55 o más días cotizados. La prestación se suspende mientras el titular del derecho realiza un trabajo por cuenta propia o ajena, reanudándose finalizado el mismo por el tiempo que reste del período de percepción que corresponda; previsión que permite atender a la intermitencia de la actividad artística que dificulta la acreditación de los períodos de carencia comunes sin desincentivar el desarrollo de actividades profesionales esporádicas. Aunque se previó el acceso a tal protección por una única vez, su posterior modificación permitió una nueva solicitud (16). El RDL 11/2021 amplía el derecho a esas prestaciones extraordinarias por desempleo a los artistas que no hubieran accedido a ellas con anterioridad y, en el periodo comprendido entre el 11 de junio de 2020 y el 31 de mayo de 2021, acrediten 5 días de alta en la Seguridad Social con prestación real de servicios en la actividad, considerándoles en situación legal de desempleo y con el mínimo de cotización cubierto, de no percibir u optar por la prestación contributiva por desempleo ordinaria. Igualmente, se amplía el espacio temporal para acreditar el período de ocupación cotizada del personal técnico y auxiliar para facilitar su acceso a la prestación extraordinaria (DF 2ª RDL 11/2021).

(14) *Cfr.* el art. 22 RDL 15/2020.

(15) *Cfr.* el art. 1 RDL 32/2020.

(16) *Cfr.* el art. 2 RDL 17/2020, modificado por la DF 12ª RDL 19/2020, ampliado por el art. 2 RDL 32/2020 para abrir esa nueva solicitud y nuevamente prorrogada su duración hasta 31 de mayo de 2021 por la DA 6ª RDL 2/2021 y hasta 30 de septiembre de 2021 por DF 2ª. Uno RDL 11/2021.

8) Trabajadores que hayan prestado sus servicios temporalmente por cuenta ajena como personal técnico o auxiliar indispensable para los espectáculos y actividades culturales, de hallarse inscritos en los servicios públicos de empleo y contar con al menos 35 días cotizados en el año anterior, excluidos los que sirvieron, en su caso, para acceder al desempleo ordinario. La prestación equivale al 80% del IPREM por una única vez y durante un máximo de 90 días, compatible con la actividad por cuenta ajena a tiempo parcial, descontado proporcionalmente de su cuantía el tiempo trabajado (17).

9) Profesionales taurinos sin alta o situación asimilada de haber cotizado el mínimo previsto para la prestación contributiva ordinaria, o aun sin cotización de encontrarse inscritos en el correspondiente censo de activos a 31 de diciembre de 2019. La prestación es igual al 70% de la base reguladora, equivalente a la base de cotización mínima vigente por contingencias comunes del grupo profesional 7 de cotización del RGSS, extinguiéndose inicialmente a 31 de enero de 2021 y prorrogado ahora hasta 30 de septiembre de 2021, cualesquiera sean a esa fecha los días de derecho consumidos y no constituyendo la extinción agotamiento de una prestación contributiva, que es requisito de acceso al nivel asistencial. En este caso, la prestación es compatible con actividades por cuenta propia o ajena, suspendiéndose su abono y reanudándose una vez finalizado el trabajo por el período que reste de percepción (18).

Aun sin detenerse por razonables motivos de extensión del estudio, baste citar, en fin, la existencia de otras reglas especiales dirigidas a excepcionar el cumplimiento de ciertos requisitos formales de solicitud de determinadas prestaciones (solicitudes de prórroga de los subsidios ordinarios tras seis meses de percepción o declaración anual de rentas de mayores de 52 años perceptores del subsidio de prejubilación), evitando la denegación de las mismas, así como de compatibilidad de las prestaciones extraordinarias con la actividad en el sector agrario (19).

Lo expuesto ilustra el inmenso despliegue protector de la pérdida temporal o definitiva del empleo por causas relacionadas con la pandemia, con sucesivas incorporaciones de colectivos que se estiman igualmente vulnerables y dignos de tutela, advirtiendo también, desde su propia complejidad, sobre la necesidad de reforzar nuestro modelo ordinario de protección social del desempleo, que ha sido insuficiente para anticipar los estados de necesidad en crisis económicas previas, graves y recurrentes y para asegurar estándares protectores de carácter común y estructural, con fuentes de financiación regulares, que eviten desarrollos normativos *ad hoc*. A estos efectos, cabe proponer una lógica que permitiera el acceso futuro a prestaciones extraordinarias de desempleo prefijadas y estables, en una nueva modalidad de socialización de las situaciones de necesidad generalizadas, cuando se acrediten determinados parámetros económicos demostrativos de una crisis económica y social requerida de un refuerzo protector, tales como elevadas tasas de paro, temporalidad/parcialidad, caída de afiliaciones, total o sectoriales u otros significativos, en diálogo coherente con el IMV y, desde luego, ligado a la activación de la empleabilidad. En este sentido, hay que insistir en la prioridad de conjugar políticas pasivas y activas de

---

(17) Cfr: el art. 3 RDL 32/2020 y con vigencia hasta 30 de septiembre de 2021, *ex DF 2ª RDL 11/2021*.

(18) Cfr: el art. 4 RDL 32/2020 y DF 2ª RDL 11/2021.

(19) Cfr: los arts. 26 y 27 RDL 8/2020 y RDL 13/2020, respectivamente.

empleo (protección por desempleo y formación y recualificación profesional, respectivamente) para acelerar las transiciones del mercado de trabajo y preparar a los activos con competencias profesionales apropiadas en la recuperación de la crisis, así como para contener, en especial, los efectos del desempleo prolongado o sobre grupos bien identificados tan tristemente característicos de nuestro país, en los que la descualificación y pérdida de habilidades para el empleo supone una debilidad preocupante (20). La orientación personalizada hacia el empleo y el desarrollo de trayectorias profesionales individuales por parte de los servicios de empleo parecen estrategias imprescindibles al efecto.

El desafío de la pospandemia será identificar de forma ágil e intervenir de modo eficaz sobre la parte de desempleo que va a convertirse en estructural y difícil de reactivar hacia la reincorporación al mercado laboral, porque nuestro sistema de protección de dicha contingencia, mejorable, puede resultar suficientemente protector de las personas ocupadas y entre empleo y empleo, pero, como ha ocurrido en tiempo de COVID, acrece la brecha entre los que tienen empleo y los que se sitúan fuera del empleo, remarcando la inveterada dualidad de nuestro mercado de trabajo y agravando la situación de mujeres, jóvenes y parados de larga duración. Hay activos, pues, susceptibles de quedarse atrás, porque, careciendo de protección por desempleo o agotándola, no encuentran herramientas para satisfacer su búsqueda activa de empleo, exigiendo protección fuera de este marco, a través de rentas de inserción o mínimos vitales que, con todo, debieran coonestarse con políticas activas dirigidas a su empleabilidad, para no darles por perdidos para el trabajo pese a sus singulares dificultades.

## 2. PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD (EXTRAORDINARIA) EN EL TRABAJO AUTÓNOMO

El cese de actividad de los trabajadores autónomos del RETA o del RETMar (y socios de cooperativas de trabajo asociado, asimilados a estos efectos) ha cobrado un particular protagonismo protector durante la crisis sanitaria, resultando una pieza esencial para evitar la destrucción de empresas y empleo, siendo además la primera de las medidas extraordinarias adoptadas en el ámbito del desempleo (21). Su duración, prevista inicialmente hasta la terminación del estado de alarma, se extendió primero hasta el 31 de mayo de 2021, si bien con modificaciones en su contenido desde el 1 de febrero de 2021, conforme a lo dispuesto en el RDL 2/2020, según se verá, prorrogándose después hasta 30 de septiembre de este mismo año, conforme al RDL 11/2021, por idénticas razones a las referidas para el desempleo.

Su carácter extraordinario reside en la exoneración del período mínimo de carencia de 12 meses para acceder a la prestación, la adecuación del concepto de cese de actividad, no limitada a la suspensión y extendida a los casos de reducción

---

(20) Alertando sobre esas debilidades y prioridades, véase el informe *Guidelines on Rapid Assessment of reskilling and upskilling needs in response to the COVID-19 crisis*, Ginebra, OIT, 2020 ([https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/documents/publication/wcms\\_752822.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_752822.pdf)).

(21) La previsión del art. 17 RDL 8/2020 precede a la contemplada en esa misma norma sobre el desempleo de los trabajadores por cuenta ajena, dando idea de su carácter estratégico.

de la facturación en un 75% en el mes anterior a la solicitud respecto del semestre natural anterior a la declaración del estado de alarma, el derecho de reposición que permite tener por no consumidos y cotizados los períodos de percepción por causa COVID a efectos de futuras prestaciones por esta misma contingencia y, en fin, la exoneración durante su vigencia del pago de cuotas. No modifica, en cambio, la cuantía prestacional ordinaria, consistente en un 70% de la base reguladora, rellena, en caso de ausencia de cotizaciones suficientes para su cálculo, con la base de cotización mínima prevista en su régimen protector. Además, la prestación, tras la modificación producida por RDL 13/2020, se declara compatible con cualquier otra prestación de la Seguridad Social que el beneficiario viniera percibiendo y fuera compatible con el desempeño de la actividad que desarrollaba.

Dado lo extenso del período de aplicación de esta medida extraordinaria, objeto de sucesivas prórrogas (primero por RRDDL 13 y 24/2020), y considerando la progresiva recuperación de actividad durante la desescalada compatible con nuevas suspensiones de la misma en determinados sectores, así como con pérdidas de ingresos por la contracción de la demanda y las limitaciones sanitarias que impide su desarrollo normalizado, el Título II del RDL 2/2021 vino a extender las medidas mayoritariamente vigentes hasta 31 de enero de este año hasta un nuevo término, fijado primero a 31 de mayo de 2021 y ahora ampliado a 30 de septiembre de 2021, por RDL 11/2021, introduciendo en algunos casos, no obstante, modificaciones significativas en el régimen protector del cese de actividad. Así, desde el 1 de febrero, los autónomos podían acceder a la protección de cese de actividad, en un cuadro complejo y casuístico, por diversas modalidades, que responden a otros tantos perfiles del trabajo autónomo que se ha visto a su vez afectado, tras el cierre de este trabajo, por el aludido RDL 11/2021, cuya ordenación se incorpora en fase de corrección de pruebas:

1) Prestación extraordinaria de cese de actividad por suspensión de la misma mediante resolución de la autoridad competente de quienes no la vinieran percibiendo con anterioridad, durante el tiempo que permanezca suspendida dicha actividad y hasta el último día del mes en que se acuerde el levantamiento de las medidas o el 31 de mayo de 2021 si esa última fecha es anterior. Su cuantía equivale al 50% de la base mínima, incrementada en un 20% si el autónomo pertenece a una familia numerosa cuyos únicos ingresos provienen de la actividad suspendida, aunque el importe se reduce en un 40% si hay dos o más familiares convivientes hasta el primer grado de parentesco por consanguinidad o afinidad con derecho a esta prestación, que es compatible con rentas del trabajo por cuenta ajena si no superan 1,25 veces el SMI. Conforme a la DT 2ª RDL 11/2021, los autónomos en tales circunstancias que a 31 de mayo de 2021 estuvieran percibiendo esta prestación extraordinaria fruto del artículo 5 y DT 2ª RDL 2/2021 podrán pasar a percibir la contemplada en el art. 6 RDL 11/2021 durante el tiempo de suspensión de la actividad y hasta el último día del mes siguiente al levantamiento de las medidas o hasta el 30 de septiembre de 2021, si esta fecha es anterior, en los términos dispuestos en el apartado siguiente.

2) Prestación económica extraordinaria por cese de actividad a partir de 1 de junio de 2021 de quienes ven suspendidas todas sus actividades por resolución de la autoridad competente basada en medidas de restricción sanitaria o se mantengan tras dicha fecha las ya adoptadas previamente si se acreditan afiliación y alta de un mínimo de 30 días anteriores a la resolución suspensiva y, en todo caso, antes de su inicio

si se adopta la medida antes de 1 de junio y se está al corriente en el pago de cuotas (art. 6 RDL 11/2021). En este caso, la protección es equivalente a la recién señalada, un 70% de la base mínima, con idéntica reducción al 40% en caso de perceptores convivientes y régimen de compatibilidad con rentas del trabajo por cuenta ajena. La duración de esta nueva prestación alcanza hasta un máximo de 4 meses, extinguiéndose el último día del mes en que se acuerde el levantamiento de la medida o el 30 de septiembre de 2021 si esta última fecha es anterior, y sin reducir los períodos de prestaciones futuras. La prestación nace el día siguiente a la adopción de la medida de cierre o desde el 1 de junio de haberse iniciado con anterioridad, quedando obligado el autónomo a permanecer en alta, con exoneración de la obligación de cotizar pese a su consideración como período efectivamente cotizado.

3) Prestación extraordinaria para autónomos que no puedan acceder a la extensión de la prestación extraordinaria de cese de actividad del propio RDL 13/2020 (DA 4ª) u ordinaria (arts. 327 y ss. LGSS) por no acreditar los oportunos períodos de carencia (autónomos con tarifa plana –sin cotización por cese de actividad o con menos de 12 meses cotizados), siempre que carezcan de ingresos procedentes de la actividad por cuenta propia en el último trimestre del ejercicio 2020 superiores al SMI y prevean una reducción en los ingresos de la actividad por cuenta propia en el primer semestre de 2021 de al menos el 50% en relación a los del primer trimestre de 2020. En este caso, la cuantía de la protección es del 50% de la base mínima de cotización, con idéntica reducción del 40% si se convive con dos o más familiares en los términos antes referidos y con idéntico régimen de compatibilidad con ingresos derivados del trabajo por cuenta ajena.

4) Prestación por cese de actividad compatible con trabajo por cuenta ajena, siempre que quienes lo desarrollen prevean un 50% menos de ingresos en el primer semestre de 2021 en relación con el último semestre de 2019, unido a no haber obtenido durante el primer semestre de 2021 unos rendimientos netos superiores a 7.980 euros, y ya vinieran percibiendo esta protección o accedan a ella por vez primera. El carácter extraordinario de esta protección reside en hacer compatible el percibo de la prestación de cese de actividad con su continuidad parcial, existiendo, por ello, obligación de ingresar cotizaciones durante su vigencia. La cuantía equivale al 50% de la base mínima de cotización, compatible también con el trabajo por cuenta ajena si tales ingresos sumados a los obtenidos por cuenta propia no superan 2,2 veces el SMI, siempre que los procedentes del trabajo por cuenta ajena no excedan 1,25 veces el SMI. Por su parte, el artículo 7 RDL 11/2021 extiende esta prestación, a partir de 1 de junio de 2021, a los autónomos que la vinieran percibiendo a 31 de mayo sin agotar los períodos previstos en el artículo 338.1 LGSS, hasta el agotamiento del período pendiente de consumir o hasta el 30 de septiembre de 2021, siempre que durante el segundo y tercer trimestre de dicho año se produzca una reducción de ingresos de más del 50% de los habidos en el segundo y tercer trimestre de 2019, cuyo cálculo considera el período de alta en dichos trimestres comparados con los equivalentes de 2021.

5) Prestación extraordinaria de cese de actividad para autónomos que ejerzan actividad y vinieran percibiendo a 31 de mayo de 2021 la prestación prevista en el artículo 7 RDL 2/2021 y no pueden causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad prevista en el artículo 7 RDL 11/2021 (art. 8 RDL 11/2021). El régimen, similar al precedente recién analizado, mantiene las condiciones básicas de acceso a la prestación e idéntica cuantía (50% de la base mínima con reducción

al 40% en caso de convivencia de perceptores), sin perjuicio de la modificación de los períodos económicos de referencia y la obligación de cotizar. En efecto, el autónomo ha de estar de alta y al corriente en sus cuotas desde antes de 1 de abril de 2020 (cabe la invitación al pago en caso contrario), no superar los 6.650 euros de rendimientos netos en el segundo y tercer trimestre de 2021 y, en fin, acreditar en dicho período ingresos inferiores a los habidos en el primer trimestre de 2020, cuyo cálculo toma en cuenta el primer trimestre de 2020 comparado con el segundo y tercer trimestre de 2021. La prestación se devenga a partir de 1 de junio de 2021, con una duración máxima de 4 meses, y es incompatible con retribuciones por cuenta ajena o propia o rendimientos de una sociedad, así como con otras prestaciones de la Seguridad Social, salvo las ya compatibles con la actividad que se desarrollaba. La prestación se extingue antes de su término cuando concurren los requisitos para causar derecho a la prestación del artículo 7 RDL 11/2021 o la ordinaria de los artículos 327 y ss. LGSS.

6) Prestación extraordinaria para autónomos de temporada, considerando tales a aquellos cuyo único trabajo a lo largo de los últimos dos años hubiera sido como autónomo durante los meses de junio a diciembre, aun estando de alta como trabajador por cuenta ajena en ese período si no alcanza los 120 días y no más de 60 durante el primer semestre de 2021, con ingresos inferiores a la mitad del SMI en el primer semestre de 2021. Se requieren cotizaciones entre 4 y 6 meses cada año durante 2018 y 2019 y que, en dicho período, se haya estado de alta dos meses en la primera mitad de cada año. La cuantía de la prestación, que dura 4 meses, equivale al 70% de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada, siendo incompatible con el trabajo por cuenta ajena o prestación derivada del mismo, salvo que fuera compatible con el desempeño de la actividad como trabajador por cuenta propia. No existe obligación de cotización durante su percepción. Este régimen se prorroga por el artículo 8 RDL 11/2021, de estarse al corriente en el pago de cuotas, siempre que exista alta de entre 4 y 7 meses en cada uno de los años 2018 y 2019, dos de ellos comprendidos entre junio y septiembre de esos años, no se haya estado de alta como autónomo más de 60 días durante el segundo y tercer trimestre de 2021 y no se hayan obtenido ingresos netos superiores a 6.650 euros. En tales condiciones, y solicitándose entre el 28 de mayo y el mes de agosto de 2021, se causa derecho a una prestación de cuantía equivalente a la recién señalada desde 1 de junio y de duración máxima de 4 meses.

7) Exención de cotizaciones a la Seguridad Social de los perceptores de prestaciones extraordinarias por cese de actividad de los artículos 6 y 7 RDL 2/2021 a 31 de mayo de 2021, equivalente al 90, 75, 50 y 25% en los meses de junio, julio, agosto y septiembre de este año, respectivamente, de mantenerse el alta hasta 30 de septiembre, incompatible con la percepción del cese de actividad en cualquiera de sus modalidades (art. 5 RDL 11/2021). La exención se aplica a los autónomos que agoten las prestaciones previstas en esta última norma y hasta el 30 de septiembre de 2021.

Lo expuesto evidencia una intensidad protectora del trabajo autónomo sin precedentes en nuestro sistema, que no se agota en el ámbito laboral con las prestaciones referidas, sino que utiliza también la técnica de la exención (decreciente) de cuotas, a la que se suman igualmente en este ámbito moratorias en las cotizaciones y aplazamiento del pago de deudas a la Seguridad Social de autónomos y

empresas (22). A la vista de los excelentes resultados que unánimemente se aprecian de esta prestación extraordinaria de cese de actividad y otras fórmulas de flexibilización de las obligaciones con el sistema público, que ha permitido salvar empresas de pequeña dimensión y mantener, por ende, el empleo ligado a ellas, es esperable también su estabilización o normalización para futuras situaciones de crisis en los términos anticipados para el desempleo.

### III. OTRAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PANDEMIA

Junto a las disposiciones dirigidas a la preservación de la actividad económica y el empleo y de sustitución de rentas del trabajo suspendido, reducido o perdido (del trabajo por cuenta propia o ajena), la pandemia ha propiciado también la adopción de medidas adicionales no menos útiles que las antevistas para proteger situaciones de vulnerabilidad derivadas del COVID, aunque de muy inferior incidencia y, desde luego, menos protagonistas en la legislación laboral por causa del coronavirus.

Se hace referencia, de un lado, a la mejora de la incapacidad temporal (IT) de quienes contraen o pueden contraer o propagar la enfermedad, lo que, con independencia del estado de salud, impide el acceso al trabajo decidido por los servicios públicos de salud (23). La protección de esta contingencia afecta, pues, no solo a los trabajadores impedidos para trabajar a causa de contraer la enfermedad y hasta su recuperación, lo que coincidiría con la IT ordinaria, sino a quienes, aun no incapacitados laboralmente por su estado de salud, deben dejar de trabajar por razones de aislamiento preventivo, ya por estar contagiados sin síntomas, ya por contacto con contagiados, ya por medidas de confinamiento general de la población. Ello acerca estas últimas circunstancias a la IT ordinaria durante los períodos de observación por enfermedad profesional [art. 169.1.e) LGSS], que no presupone imposibilidad de prestar actividad laboral, pero recomienda el alejamiento del puesto de trabajo, aun con periodos más cortos, en este caso limitados a la cuarentena recomendada. Al margen de la ampliación de la causa justificativa de la IT, la principal singularidad reside en la consideración de esta enfermedad común como asimilada a accidente de trabajo a los solos efectos de la prestación económica, con el consiguiente incremento de su cuantía, que determina el percibo del salario completo del día de la baja a cargo del empresario, hubiere o no prestación laboral, y el abono del 75% de la base reguladora (en vez del 60% propio de la enfermedad común) desde el segundo día en adelante a cargo de la entidad gestora o Mutua que proteja las contingencias profesionales. Mejora económica que no obsta, por su consideración de enfermedad común, la exigencia del resto de los requisitos de aseguramiento propio de tal riesgo, esto es, alta y cotización de 180 días en los cinco años inmediatamente anteriores al hecho causante, salvo prueba de que el contagio tiene su causa exclusiva en la

(22) *Cfr.* los arts. 34 y 35 RDL 11/2020, aunque se trata de beneficios incompatibles entre sí, *ex DF 10ª RDL 15/2020*. También, la DA 1ª RDL 11/2021.

(23) *Cfr.* el art. 5 RDL 6/2020, parcialmente modificado por la DF 10ª RDL 28/2020, que subordina esta protección a la imposibilidad de teletrabajo certificada por la empresa.

realización de la actividad laboral que implicaría su tratamiento íntegro como accidente de trabajo.

Por su parte, en íntima relación con lo anterior, pero discutiblemente reconocido solo con posterioridad, se reguló la consideración como accidente de trabajo a todos los efectos de las enfermedades padecidas por el personal de centros sanitarios o socio-sanitarios como consecuencia del contagio del coronavirus (24), con efectos no solo sobre el personal propiamente sanitario, sino también sobre trabajadores no sanitarios que prestan actividades auxiliares en esos centros, tales como limpieza, mantenimiento, restauración o similares. En realidad, esta protección representa una suerte de presunción *iuris et de iure* de que el contagio se ha producido en el medio laboral, por la evidente exposición al riesgo, evitando al beneficiario la prueba de la relación exclusiva y directa entre la afección y el puesto de trabajo que, dada la incidencia generalizada de la enfermedad, podría resultar una prueba diabólica.

En todo caso, las sucesivas modificaciones sobre la vigencia de la medida, con fijación de efectos retroactivos, así como la dudosa inclusión o no de ciertos profesionales en dichos centros de trabajo dentro de su ámbito subjetivo no evita que en ocasiones el reconocimiento de la contingencia excluya potenciales beneficiarios y actividades expuestas al riesgo. Como es discutible igualmente que, sin perjuicio de la más directa exposición a que se enfrentan los profesionales del medio sanitario, no se hayan adoptado medidas similares para otros tantos trabajadores esenciales ajenos a aquel ámbito pero igualmente afectados por un mayor riesgo de contraer la enfermedad durante la prestación de sus servicios, quienes quedan obligados a probar el nexo causal entre enfermedad y trabajo para la consideración de su contingencia como profesional y, por ende, mejor protegida, siendo esperable que los servicios de salud, entidades gestoras y mutuas hayan interpretado con mayor flexibilidad durante la pandemia la consideración como accidente de trabajo que la extraíble de la literalidad del art 156.2.e) LGSS.

#### IV. EL INGRESO MÍNIMO VITAL O LA PROTECCIÓN (ORDINARIA Y CUASIUNIVERSAL) DE LA CARENCIA DE RENTAS

A diferencia del desempleo, el IMV, que se incorpora en plena pandemia a la acción protectora del sistema de Seguridad Social, no trata, sin embargo, de atender a una protección transitoria en el período de inactividad de los trabajadores (o autónomos, en el caso de cese de actividad) entre empleo y empleo, sino de dar cobertura estable a un sector de la población que, con independencia de su falta de ocupación laboral, de ahí su naturaleza no contributiva y su desconexión de elementos de aseguramiento, se halla en situación de pobreza (severa) y consecuente exclusión laboral y social. Responde, pues, a una necesidad socioeconómica de carácter estructural, a

---

(24) *Cfr.* el art. 9 RDL 19/2020, que contemplaba inicialmente la medida durante cualquier fase de la epidemia hasta un mes después de la finalización del estado de alarma vigente en ese instante (22 julio 2020), finalmente ampliada luego a cualquier momento desde la declaración internacional de la epidemia hasta que las autoridades sanitarias levanten todas las medidas de prevención adoptadas frente a la crisis sanitaria (DA 4ª RDL 28/2020).

modo de derecho de ciudadanía que asegura la dignidad humana y reduce las desigualdades, al tiempo que persigue una positiva contribución a la economía, concretada en la percepción de una renta vital o de subsistencia de carácter universal, aunque articulada, más que sobre estados de necesidad o pobreza individuales, sobre la posición económica de los hogares familiares o unidades de convivencia en que aquellos se integran, aun sin prescindir la regulación de ciertos elementos de inclusión laboral dirigidos a la inserción ocupacional y eludir el peligroso efecto desincentivador de la búsqueda de empleo e inserción en el mercado de trabajo. La medida, cuya elaboración estaba comprometida al margen del apremio en su aprobación (25), vio acelerada su implantación por la pandemia, sustituyendo tal protección estructural la adopción alternativa de nuevas medidas extraordinarias para quienes, no afectados por la pérdida de un empleo prepandemia y excluidos entonces de las prestaciones vistas *supra*, se hallan en situación de emergencia social, de modo que permanecerá tras la crisis sanitaria como una prestación del nivel no contributivo del sistema que ensancha el Estado social y del Bienestar en nuestro país. Opción de sustitución de una prestación de carácter coyuntural por otra universal y estable que parece adecuada, pero cuya urgencia en la tramitación, que ha propiciado múltiples problemas de gestión y menor cobertura de la esperable, tampoco oculta la necesidad de una específica protección en la pandemia, que agrava a los potenciales perceptores sus dificultades intrínsecas para la búsqueda activa de empleo durante la hibernación de la economía.

Aunque esta prestación posee detractores que temen, junto a las dificultades presupuestarias, su negativa afectación sobre la creación de empleo, el desincentivo a la inserción laboral y el correlativo incentivo a la economía sumergida y empleo irregular, lo cierto es que constituye una técnica de redistribución económica y socialización de los costes en un mercado de trabajo incapaz de ocupar a todos los activos, sin ignorar aspectos de empleabilidad ni presuponer un efecto inhibitorio de la actividad laboral por cuenta propia o ajena –entre otras «trampas de pobreza»– con cuya remuneración (propia o de miembros de la unidad de convivencia) es compatible, de no superarse ciertos umbrales de ingresos que eluden la situación de pobreza, y condicionada por la participación del beneficiario en programas de formación o reciclaje profesional y aceptación de ofertas de trabajo adecuadas, por no aludir a la propia previsión de sanciones a los beneficiarios que incurran en fraude o incumplan los requisitos establecidos; sin perjuicio de que algunos de estos aspectos están aún pendientes de desarrollo reglamentario y diálogo con los interlocutores sociales. Instrumento de equidad y cohesión social, independiente

---

(25) El 9 septiembre de 2016, la Mesa del Congreso de los Diputados aprobó la tramitación de una proposición de Ley, instada por Iniciativa Legislativa Popular auspiciada por los sindicatos más representativos, sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social ([https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p\\_p\\_id=publicaciones&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_publicaciones\\_mode=mostrarTextoIntegro&\\_publicaciones\\_legislatura=XII&\\_publicaciones\\_id\\_texto=\(BOCG-12-B-3-1.CODI.\)](https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XII&_publicaciones_id_texto=(BOCG-12-B-3-1.CODI.))), antecedente de la actual regulación finalmente aprobada por RDL 20/2020, posterior y sensiblemente modificado por los RRDDL 25, 28, 30 y 35/2020 y 3/2021. Tampoco se olvide que dicha normativa contó con el estudio realizado por la AIREF en 2019 sobre «Los programas de rentas mínimas en España» ([https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA\\_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf](https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf)), dirigido por el hoy Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, encargado de la elaboración de la norma vigente.

de coyunturas puntuales de estrés económico, cuyo colectivo diana es subsidiario del nivel contributivo y asistencial de desempleo, con el que existen interacciones llamadas a revisar el contenido subjetivo y objetivo de aquella otra contingencia, sustitutivo de la asignación por hijo a cargo sin discapacidad o con discapacidad inferior al 33% (26), y parcialmente coincidente con el propio de las rentas mínimas autonómicas, compatibles con el IMV con propósito de homogeneizar con un suelo mínimo estatal la asistencia social de las CC.AA. (27), promoviendo la igualdad efectiva de los españoles.

En general, son beneficiarios de la prestación, en nombre propio o de la unidad de convivencia, los residentes en España entre 23 y 65 años, con excepciones en la edad y diferencias en la exigencia de los períodos de residencia previa, no usuarios de servicio residencial público ni titulares de otras prestaciones de la Seguridad Social, que se hallen en situación de vulnerabilidad, entendida como carencia de ingresos anuales (y de patrimonio, sin incluir la vivienda habitual y con determinados límites) en el ejercicio anterior inferior al menos en 10 euros a la cuantía mensual garantizada correspondiente según modalidad y número de miembros convivientes, excluidos los salarios sociales, rentas mínimas de inserción y ayudas análogas de asistencia social de las CC.AA. (28). Esta acreditación de carencia de ingresos referida al ejercicio anterior al de la solicitud y eventual reconocimiento es precisamente lo que ha impedido el acceso en pandemia de un buen número de potenciales sujetos protegidos, porque este razonable control administrativo de la veracidad de la situación de vulnerabilidad disocia y desfasa la protección del actual estado de necesidad, mirando hacia un momento precedente a aquel en que se aprecia el verdadero estado de necesidad.

La protección consiste esencialmente en una prestación económica de cuantía variable, equivalente a la diferencia entre la renta mínima garantizada y los ingresos obtenidos por el beneficiario o unidad de convivencia, siendo aquella renta mínima igual a la cuantía mensual de las pensiones no contributivas (en 2021, 469,93 euros), incrementada en un 30% por cada miembro adicional a partir del segundo hasta un máximo del 220% de la cuantía inicial, a la que se añade otro incremento del 22% en caso de monoparentalidad o grado 3 de dependencia de los progenitores, abuelos o guardadores de menores, sin perjuicio de otros beneficios colaterales dirigidos a facilitar el ascenso social, como la exención del pago de precios públicos por servicios académicos universitarios (DT 5<sup>a</sup>). No

---

(26) Como explicita la propia EM de la norma, con el objetivo de evitar duplicidades y resultar más efectivo, el IMV exige la progresiva reordenación del conjunto de ayudas estatales inspirado en idéntico fundamento, eliminando ya la prestación referida y anticipando una futura reorganización de las prestaciones no contributivas para identificar colectivos particularmente vulnerables, en una mayor redistribución de la renta y la riqueza en nuestro país.

(27) Sobre las relevantes cuestiones relativas al encaje competencial de IMV y asistencia social de las CC.AA., véase, por todos, S. DE SOTO RIOJA, «Caracteres de las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia: síntesis, retos y propuestas», en VV. AA., *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social* (Dir. S. González Ortega), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 311 a 354, espec. pp. 329 y ss. y J. L. MONEREO, G. RODRÍGUEZ INIESTA y A. R. TRILLO, *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020, pp. 59 y ss.

(28) Para 2021, la carencia de ingresos equivale a 16.917,60 euros (un adulto solo), incrementada con coeficientes crecientes según tamaño de la unidad de convivencia, conforme a los arts. 8 y 18 RDL 20/2020.

tiene límite temporal, en tanto se mantengan las condiciones de reconocimiento del derecho, aunque será habitual, en caso de obtención de rentas de cualquier tipo, su variación anual según los ingresos del ejercicio anterior, incluso su extinción de superarse el límite, con efectos a partir del día 1 de enero del año siguiente a aquel al que correspondan dichos ingresos; no obstante, si la variación de datos no supera el año procede la suspensión de la prestación hasta la recuperación de las condiciones previstas. Duración indefinida que reclama una especial proactividad de los servicios públicos de empleo en la inserción laboral de los beneficiarios, para no cronificar la protección y cumplir el pretendido objetivo de participación plena de toda la ciudadanía en la vida social y económica, rompiendo el vínculo entre ausencia estructural de recursos y falta de acceso a oportunidades laborales, educativas o sociales, facilitando la transición de los individuos desde la exclusión social derivada de la ausencia de recursos hacia una situación de desarrollo social pleno.

No cabe cuestionar lo que se trata aún de una protección de mínimos y un recurso contra la pobreza extrema, llamada a incrementarse al hilo del propio seguimiento de la eficacia de la medida en relación a la asistencia social de las CC.AA. y conforme a las disponibilidades presupuestarias, en una sociedad del riesgo que limita o impide la existencia digna de muchos ciudadanos, imponiendo una última ratio protectora en situaciones de necesidad económica. Se alinea con lo articulado en otros países de nuestro entorno y resulta coherente con el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima» (29), incardinado, de una parte, en el marco del Pilar Europeo de los Derechos Sociales y, de otra, en la estrategia de los ODS de Naciones Unidas, especialmente sus números 1 (fin de la pobreza), 8 (fomentar el crecimiento... inclusivo...) y 16 (promover sociedades... inclusivas a todos los niveles). En definitiva, se trata de una postrera técnica de ensanchamiento de la universalidad de la protección social en los Estados del Bienestar y sociedades democráticas llamada a constituir un arma global de combate contra las crisis sociales y económicas en un modelo de capitalismo globalizado que las propiciará con recurrencia.

## V. CONCLUSIÓN

La legislación COVID en el ámbito de la protección social reconoce un conjunto extenso y costoso de medidas que están sirviendo para contener eficazmente la destrucción de empresas y empleo, en una política pública que, incrementando considerablemente el gasto y el déficit de nuestro sistema de Seguridad Social, parece estimarse unánimemente como imprescindible para el momento de la definitiva desescalada y recuperación plena de la actividad productiva, aun con su cualidad de provisional. Resulta incuestionable la exitosa contención de aquellos efectos durante la pandemia, aunque está por ver si las garantías de mantenimiento posterior del empleo a que van anudadas muchas de las medidas dispuestas cum-

---

(29) *Cfr.* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IE2210&from=RO>.

plen las expectativas de conservación de un tejido empresarial saludable y expansivo con unos niveles de empleo adecuados a nuestra capacidad económica y productiva, porque ya tenemos precedentes en la penúltima gran crisis de los ataques especulativos de los poderes económicos internacionales que padecen el sobreendeudamiento y el enorme incremento del déficit público de los Estados. La crisis sanitaria no dejaba alternativa a la apuesta por implementar instrumentos de profundización del modelo social y de protección de los más vulnerables (empresas y trabajadores), porque mucho más costoso que el ingente gasto asumido es la aceptación de la pérdida de tejido económico irrecuperable y tasas de paro insostenibles. Pero es imprescindible después seguir articulando políticas redistributivas de la riqueza y compensatorias del ingente esfuerzo económico realizado, así como naturalizar las respuestas de intervención estatal más adecuadas para superar en momentos sucesivos una debilidad estructural de nuestro Estado Social. Resta, tras la pandemia, valorar y confirmar la validez de la estrategia adoptada, por cierto, coincidente con la practicada en los países de nuestro entorno, así como su extensión y duración en el tiempo más allá de la ola pandémica, porque es de temer que, ahora por razones no estrictamente coyunturales, mucha de la actividad económica y empleo conservados mediante este despliegue protector no sobreviva en la «nueva normalidad», obligando a invertir en renovaciones del tejido productivo y a prepararse para los desafíos y disrupciones que afronta la economía global, entrenando a los activos en la adquisición o perfeccionamiento de competencias profesionales aptas para ese nuevo escenario.

El reto de la pospandemia impone combinar flexibilidad laboral interna en las empresas con protección social de quienes no pueden adaptarse a los cambios del mercado, haciendo válido el paradigma íntegro de la «flexiseguridad» que, en el fondo, representa una suerte de socialización de costes y beneficios entre empresas y trabajadores y entre poderes públicos y privados. Sería esperable en ese nuevo contexto, tras otras acciones ya ensayadas que han defraudado sus objetivos, profundizar en una intervención de la UE capaz de anticipar los problemas y de acercar el proyecto europeísta a las necesidades de sus ciudadanos, ahondando en el modelo social. En este sentido, cobra singular interés el seguro de desempleo europeo (SURE) largamente demandado y tal vez definitivamente impulsado a la vista de las consecuencias de la pandemia.

En suma, hay que orientarse hacia una globalización más inclusiva y con mayor cohesión social como respuesta a la debilidad de los mecanismos ordinarios de protección pública de la vulnerabilidad económica de grandes capas de la población, derivada de su difícil inserción laboral o incluso de la precariedad de su ocupación en un mercado de trabajo altamente disruptivo que, al margen de crisis coyunturales de muy diverso tenor pero tristemente recurrentes en sus efectos sobre los ciudadanos, se muestra impotente para permitir allegar recursos suficientes a todos los activos, aun a los que muestran adecuadas destrezas profesionales y búsqueda activa de empleo. De ahí que las medidas excepcionales, a golpe de crisis, deban ceder el paso a mecanismos estructurales, preferiblemente mediante instrumentos de gobernanza global. La OIT y la UE, en nuestro contexto más propio, están emplazados para liderar un proceso que culmine en un nuevo modelo de capitalismo económico de marcado carácter social.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- DE SOTO RIOJA, S., «Caracteres de las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia: síntesis, retos y propuestas», en VV. AA., *Las prestaciones de garantía de rentas de subsistencia en el sistema español de Seguridad Social* (Dir. S. GONZÁLEZ ORTEGA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 311 a 354,
- LAHERA, J., «Flexiseguridad laboral ante la crisis del coronavirus», *Derecho de las Relaciones Laborales*, 2020, n.º 4, pp. 419-429.
- OJEDA, M. y GUTIÉRREZ, M., «La flexiseguridad como paradigma de las políticas de empleo en Europa: revisión crítica», *THĒMIS-Revista de Derecho*, 2014, n.º 65, pp. 41-51.
- OIT, *Guidelines on Rapid Assessment of reskilling and upskilling needs in response to the COVID-19 crisis*, Ginebra, OIT, 2020.
- MONEREO, J. L., RODRÍGUEZ INIESTA, G. y TRILLO, A. R., *El ingreso mínimo vital en el sistema de protección social. Estudio de su configuración y régimen jurídico*, Laborum, Murcia, 2020.
- VALDEOLIVAS, Y., «Título III Protección por desempleo», en VV. AA., *Ley General de Seguridad Social. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina* (Dir. L.E. DE LA VILLA), Colex, Madrid, 2004, pp. 795 a 966.
- VALDÉS, F. y LAHERA, J., *La flexiseguridad laboral en España. Documento de Trabajo 157/2010*, Fundación Alternativas, Madrid, 2010.