



Políticas de protección del trabajo autónomo: la vorágine de medidas coyunturales para afrontar la crisis. Breve referencia

por María Luisa Rodríguez Copé

La mayor parte de las normas adoptadas en nuestro país desde la declaración del estado de alarma por el [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo](#), han tenido como principal objetivo amortiguar los efectos socioeconómicos provocados por la Covid-19, estabilizando el empleo, evitando la destrucción de puestos de trabajo y reforzando la capacidad productiva del tejido empresarial. Sin dudar, en este panorama, uno de los colectivos más afectados por las consecuencias de la crisis sanitaria ha sido el de las personas trabajadoras autónomas, siendo numerosa (y compleja, tanto por la densidad como por la referencia constante a otras normas, también aprobadas de urgencia y, lamentablemente, de limitada calidad técnica) la normativa que en los últimos meses ha contemplado medidas excepcionales en materia laboral y de seguridad social dirigidas a las mismas.

Relegando la confusión e inseguridad jurídica que la “hiperproducción” normativa pudiera haber producido, con el único fin de hacer una breve reseña a las regulaciones más recientes - exigida tal concisión por las limitaciones de espacio-, las próximas líneas centrarán su atención en las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley (RD-ley) 2/2021, de 26 de enero, producto del cuarto Acuerdo Social en Defensa del Empleo entre agentes sociales y Gobierno (IV ASDE)¹; en concreto, el análisis quedará centrado en su Título II (artículos 5 a 8) y en la Disposición Transitoria Segunda, que regulan y prorrogan – respectivamente- políticas coyunturales de apoyo a las personas trabajadoras autónomas. Las medidas incorporadas tienen por objeto efectuar los ajustes necesarios para mantener las que ya se habían establecido en el RD-ley 30/2020, de 29 de septiembre, que se siguen considerando imprescindibles de cara a la recuperación del tejido productivo. Esencialmente, las modificaciones afectan a tres aspectos: la prestación extraordinaria por cese de actividad, la prestación extraordinaria para trabajadores autónomos de temporada y la ampliación de la prestación ordinaria de cese, compatible con el trabajo por cuenta propia, en favor de los trabajadores autónomos que no hubiesen accedido a ella con arreglo al [RD-ley 24/2020, de 26 de junio](#), incluyendo el mantenimiento del acceso a la prestación de cese de actividad de aquellos trabajadores que, por tener carencia, la fueron percibiendo hasta el 31 de enero de 2021.

¹ El primer Acuerdo Social en Defensa del Empleo entre agentes sociales y Gobierno, de fecha 8 de mayo de 2020, se convirtió en el RD-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo; el posterior Acuerdo cristalizó en el RD-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, finalmente, el tercer Acuerdo dio lugar al RD-ley 30/2020, de 9 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.

En concreto, el nuevo RD-ley establece la derogación expresa de los artículos [13](#) y [14](#) del RD-ley 30/20, reguladores, hasta el 27 de enero de 2021, de la prestación extraordinaria de cese de actividad para los autónomos afectados por una suspensión temporal de actividad por resolución administrativa (Art. 13.1) y para aquellas que no pudieron causar derecho a la prestación ordinaria de cese prevista en la Disposición Adicional Cuarta del RD-ley 30/20 o a la prestación de cese de actividad regulada en los artículos 327 y siguientes 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 (LGSS) (Art. 13.2); y, por otra parte, de la prestación extraordinaria, por cese de actividad, para los trabajadores de temporada (Art. 14 RD-ley 30/20). Igualmente, queda derogada la Disposición Adicional Cuarta que mantenía, por una parte, la prestación especial que previó el artículo 9 del RD-ley 24/2020, para aquellos autónomos que la percibieron durante el tercer trimestre de 2020 y mantuvieron las condiciones para su percepción en el cuarto trimestre; por otra parte, esta Disposición facilitaba el acceso a la ayuda a aquellos otros autónomos que, habiendo recibido la prestación extraordinaria por cese de actividad hasta el 30 de junio de 2020, no percibieron la prestación regulada en el artículo 9 del RD-ley 24/2020 pero acreditaron en el cuarto trimestre del año las condiciones exigidas por dicho artículo para obtener el derecho a la misma. En ambos casos, la fecha límite para la percepción de la prestación quedaba fijada a fecha 31 de enero de 2021. No obstante, la Disposición Transitoria 2ª del RD-ley 2/2021, contempla la prórroga de la prestación extraordinaria prevista en el apartado 1 del artículo 13 del RD-ley 30/2020, por lo que los trabajadores autónomos que a 31 de enero de 2021 vinieran recibiendo esta ayuda podrán continuar percibiéndola, con los mismos requisitos y condiciones, durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida y hasta el último día del mes en que se acuerde el levantamiento de las medidas o el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior².

Con el objetivo de que el lector tenga una visión sucinta y clara de la amalgama de regulaciones, vigentes y no vigentes, de los últimos meses que conciernen a esta materia, procederemos a enumerar y describir las nuevas previsiones advirtiendo que, en general, se contemplan en términos muy similares a los establecidos en la regulación recientemente derogada, por lo que resultará obligado la referencia constante a esta última. Siguiendo el orden del RD-ley, analizaremos, a continuación, las cuatro prestaciones reguladas en el texto normativo vigente.

1. 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 virus Covid-19 (Art. 5 RD-ley 2/21³)

En el Título II del RD-ley 2/21, en particular en su artículo cinco, se prevé una nueva prestación extraordinaria por cese de actividad que tiene como destinatarios a las personas trabajadoras autónomas obligadas al cierre de sus negocios. Esta ayuda se contempla en términos muy similares a la regulada en el artículo 13.1 del RD-ley 30/20 (prorrogada hasta el 31 de mayo de 2021 por la Disposición Transitoria Segunda del RD-ley 2/21), si bien podrán acceder a ella aquellas personas autónomas que no solicitaron antes la prestación, de tal modo que, a partir del 1 de febrero de 2021,

² En la redacción original de esta disposición, se estableció, por error, que la finalización de la prestación tendría lugar el último día del mes siguiente al del levantamiento de las medida de contención de la propagación del virus SARS-CoV-2 adoptadas por las autoridades competentes o hasta el 31 de mayo de 2021 si esta última fecha es anterior. Por sentido común, no existe justificación alguna para mantener el pago de una prestación extraordinaria vinculada al cese de actividad cuando desaparecen los requisitos que provocan su otorgamiento. La redacción actual se ha introducido a raíz de la modificación llevada a cabo por el RD-ley 3/2021, de 2 de febrero (art. 4.3).

³El RD-ley 3/2021, de 2 de febrero, modifica, en su artículo 4.1, el art. 5.9, párrafo segundo del RDL 2/2021, vinculando el cese de la obligación de cotizar al mes en que se presenta la solicitud de la prestación por cese de actividad cuando la misma viene determinada por resolución de la administración competente.

los trabajadores autónomos que se vean obligados a suspender todas sus actividades como consecuencia de una resolución adoptada por la autoridad competente como medida de contención en la propagación del virus podrán acceder a la ayuda siempre que se cumplan unos requisitos.

En primer lugar, la solicitud debe realizarse dentro de los primeros 21 días siguientes a la entrada en vigor del acuerdo o resolución de cierre de actividad. La persona solicitante debe estar afiliada y en alta antes del 1 de enero 2021 y hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social⁴. El derecho a la prestación nacerá desde el día siguiente a la adopción de la medida de cierre de actividad adoptada por la autoridad competente y finalizará el último día del mes en que se acuerde el levantamiento de la misma, siendo importante resaltar que, según prevé el RD-ley, durante el tiempo que permanezca la actividad suspendida se mantiene el alta en el régimen correspondiente quedando el trabajador exonerado de la obligación de cotizar⁵, si bien este periodo se entenderá como cotizado y las cotizaciones que correspondan al mismo serán asumidas por las entidades que cubran las respectivas prestaciones, salvo que la solicitud se haya presentado fuera del plazo establecido⁶.

La cuantía de esta ayuda queda fijada en el 50 por ciento de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desarrollada, aunque, si conviven en un mismo domicilio personas unidas por vínculo familiar hasta el primer grado de parentesco por consanguinidad o afinidad y dos o más miembros tienen derecho a esta prestación extraordinaria de cese de actividad, la cuantía de cada una de las prestaciones será del 40 por ciento. La norma contempla un incremento del 20 por ciento si el trabajador autónomo tiene reconocida la condición de miembro de una familia numerosa y los únicos ingresos de la unidad familiar durante ese periodo proceden de su actividad suspendida, aunque la previsión no se hará efectiva en el caso descrito antes (esto es, cuando dos o más convivientes tengan derecho a esta prestación extraordinaria).

Por último, y en cuanto al percibo de la ayuda, es destacable la incompatibilidad que establece la norma con las retribuciones por cuenta ajena, salvo que los ingresos del trabajo por cuenta ajena sean inferiores a 1,25 veces el importe del salario mínimo interprofesional, según aclara el propio texto (Art. 5.5 RD-ley 2/21), o por llevar a cabo otra actividad por cuenta propia; en su caso, con los rendimientos procedentes de la empresa afectada por el cierre, así como con las prestaciones de Seguridad Social, a no ser que estas últimas ya las viniera percibiendo por ser compatibles con el desempeño de la actividad desarrollada.

⁴ Según aclara el texto normativo, si en la fecha de la suspensión de la actividad no se cumpliera este requisito, el órgano gestor invitará al pago al trabajador autónomo para que en el plazo improrrogable de treinta días naturales ingrese las cuotas debidas. La regularización del descubierto producirá plenos efectos para la adquisición del derecho a la protección (Art. 5 RD-ley 2/21).

⁵ La exoneración del ingreso de las cuotas se extenderá desde el primer día del mes en el que se adopta la medida de cierre de actividad hasta el último día del mes siguiente al que se levante dicha medida.

⁶ En este caso, y aunque el derecho a la prestación se iniciará el día de la solicitud, el trabajador quedará exento de la obligación de cotizar desde el primer día del mes en el que la autoridad gubernativa haya determinado la prohibición de la actividad, si bien el periodo anterior a la fecha de solicitud no se entenderá como cotizado, no asumiendo la cotización las entidades obligadas al pago de la prestación.

2. Prestación extraordinaria de cese de actividad para aquellos trabajadores autónomos que no puedan causar derecho a la prestación ordinaria de cese de actividad prevista en el artículo 7 de este RD-ley o a la prestación de cese de actividad regulada en los artículos 327 y siguientes del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Art. 6 RD-ley 2/21)

Con una regulación similar a la que establecía el artículo 13.2 de RD-ley 30/20, esta previsión se dirige a los autónomos que no puedan acceder a la prestación de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia del art. 7 RD-ley 2/2021 (descrita en el apartado siguiente) ni tampoco a la ordinaria prevista en los arts. 327 y ss. LGSS por no reunir los requisitos de carencia exigidos en la norma. Se articula, pues, como una prestación extraordinaria, que va a beneficiar a los que no pudieron acceder a las anteriores prestaciones. En este segundo supuesto, además de la acreditación de reducción de ingresos, la persona trabajadora autónoma que curse la petición deberá estar dada de alta y al corriente en el pago de las cotizaciones desde antes del 1 de abril de 2020 si bien, y del mismo modo que se regula para el supuesto de suspensión de actividad, si en la fecha de la presentación de la solicitud no se cumpliera este requisito, el órgano gestor dará opción al pago e ingreso de las cuotas en el plazo improrrogable de treinta días, como ya expusimos *ut supra* (nota 2) En relación a la reducción de ingresos, la norma exige acreditar en el primer semestre del 2021 unos ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia inferiores a los habidos en el primer trimestre de 2020, sin que, en ningún caso puedan superar los 6.650 euros.

La prestación, con evidente carácter coyuntural, comenzó a devengarse el 1 de febrero de 2021, con duración máxima de 4 meses, siempre que la solicitud se haya presentado dentro de los veintiún primeros quince días naturales del citado mes. En caso contrario, los efectos se fijan en el primer día del mes siguiente al de la presentación de la solicitud, no excediendo su duración del 31 de mayo de 2021. Durante este período temporal la persona beneficiaria queda exenta de la obligación de cotizar, entendiéndose, como en el primer supuesto, como período cotizado y siendo asumidas las aportaciones por las entidades responsables de la gestión.

Finalmente, con respecto a la cuantía, se aplica lo reseñado antes en relación a la prestación por cese del artículo 5 del RD-ley 2/21 (50% de la base mínima de cotización), aunque no está previsto el incremento del 20 por ciento si el trabajador autónomo tiene reconocida la condición de miembro de una familia numerosa; el régimen de incompatibilidades con otras retribuciones se articula en idénticos términos.

3. Prestación de cese de actividad compatible con el trabajo por cuenta propia (Art. 7 RD-ley 2/21⁷)

Con visión retrospectiva, recordemos que el artículo 9 RD-ley 24/20 reguló para los autónomos que hasta el 30 de junio de 2020 se habían beneficiado de las ayudas pero que, a pesar de seguir trabajando, seguían sufriendo los efectos económicos generados por la crisis, la posibilidad de solicitar la prestación por cese de actividad prevista en el [artículo 327 de](#) la LGSS, siempre que concurriesen los requisitos establecidos en los apartados a), b), d) y e) del artículo 330.1 de la norma (o sea, estar en alta, tener cubierto el período mínimo de cotización exigido para causar derecho, no haber cumplido la edad ordinaria de jubilación y hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social). Además, el acceso a esta prestación exigía acreditar una reducción en la facturación durante el tercer trimestre del año 2020 de al menos el 75 por ciento en relación con el mismo periodo del año 2019, así como no haber obtenido durante el tercer trimestre de 2020 unos rendimientos netos superiores a 5.818,75 euros. Posteriormente, las ayudas fueron prorrogadas por

⁷ El artículo 4.2 del RD-ley 3/2021, añade un segundo párrafo al artículo 7.5.2.º del RD-ley 2/2021 con el objeto de facilitar a los trabajadores autónomos que tributen por estimación objetiva la prueba de la caída de ingresos.

la Disposición Adicional Cuarta del RD-ley 30/20, extendiéndose el derecho a esta prestación hasta el 31 de enero de 2021.

El artículo 7 de la nueva norma regula esta prestación en términos similares a la regulación anterior (sus beneficiarios, pues, serán personas trabajadoras autónomas con caída de los ingresos que tengan cubierto el período mínimo de cotización por cese de actividad). Hay que tener en cuenta que el acceso a la prórroga de la prestación o, en su caso, a la “nueva” prestación -a solicitar desde el 1 de febrero de 2021- exigirá acreditar en el primer semestre de 2021 una reducción de los ingresos computables fiscalmente de la actividad por cuenta propia de más del 50 % de los habidos en el segundo semestre de 2019; así como no haber obtenido durante el semestre indicado de 2021 unos rendimientos netos computables fiscalmente superiores a 7.980 euros (viéndose reducido del 75% al 50% el nivel de pérdidas a acreditar). Se prevé que la prestación podrá percibirse como máximo hasta el 31 de mayo de 2021; a partir de esa fecha solo se podrá continuar percibiendo si concurren todos los requisitos del art. 330 LGSS. Además, se permite compaginar el cobro de la prestación con el trabajo por cuenta ajena (pluriactividad), siempre que se den ciertas condiciones (Art. 7.10 RD-ley 2/21).

4.-Prestación extraordinaria de cese de actividad para los trabajadores de temporada (Art. 8 RD-ley 2/21)

Siguiendo el orden establecido en el RD-ley, toca ahora hacer referencia a las previsiones del artículo ocho. Haciendo memoria de la regulación precedente, el artículo 14 del RD-ley 30/20 contemplaba, en idénticos términos a la previsión del artículo 10 del RD-ley 24/20, una ayuda extraordinaria de cese de actividad para las personas trabajadoras autónomas denominadas “de temporada” – y con bajos ingresos-. El RD-ley 2/21 deroga el artículo si bien establece la nueva regulación en términos casi idénticos. Pese a los esfuerzos que, sin duda, el legislador ha hecho para concretar el perfil de las personas destinatarias de estas medidas y los requisitos que deben acreditar, la definición misma de “trabajadores de temporada⁸”, la alusión constante a períodos temporales, en alta y/o cotizados, así como la referencia a las percepciones recibidas, ya sean prestaciones o ingresos derivados de la propia actividad, dificultan, a nuestro modo de ver, la aplicación técnica - y práctica- de esta ayuda.

A modo de esquema, para tener derecho a la prestación, el autónomo de temporada deberá cumplir con un período de alta y cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar de al menos cuatro meses entre junio y diciembre de cada uno de los años 2018 y 2019 y hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social, con la salvedad, indicada para las prestaciones ya vistas, de posibilidad de pago posterior para la regularización del descubierto. Se añaden, además, otras tres exigencias: no haber estado en alta o asimilado al alta como trabajador por cuenta ajena en el régimen de Seguridad Social más de 60 días durante el primer semestre del año 2021; no obtener durante la primera mitad del año 2021

⁸Según el párrafo 1º del artículo 8.1 RD-ley 2/21 se considera trabajadores de temporada “aquellos trabajadores autónomos cuyo único trabajo a lo largo de los años 2018 y 2019 se hubiera desarrollado en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos o en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar durante un mínimo de cuatro meses y un máximo de seis en cada uno de los años”. El párrafo 2º aclara que “se considerará que el trabajador autónomo ha desarrollado un único trabajo en 2018 y 2019 siempre que, de haber estado de alta en un régimen de seguridad social como trabajador por cuenta ajena, esta alta no supere los 120 días a lo largo de esos años.

unos ingresos netos computables fiscalmente que superen los 6.650 euros y hallarse al corriente en el pago de las cuotas a la Seguridad Social.

La prestación regulada en este artículo podrá comenzar a devengarse con efectos de 1 de febrero de 2021 y tendrá una duración máxima de 4 meses, siempre que la solicitud se presente dentro de los primeros veintiún días naturales de febrero. Como en el resto de las prestaciones contempladas, en caso contrario los efectos quedan fijados al día siguiente de la presentación de la solicitud y su duración no podrá exceder del 31 de mayo de 2021. Contempla la norma la posibilidad de solicitud durante el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la misma y el mes de mayo de 2021, siendo la cuantía a percibir equivalente al 70 por ciento de la base mínima de cotización que corresponda por la actividad desempeñada.

Conviene apuntar que, de modo similar a lo contemplado para el resto de las prestaciones objeto de este análisis, durante la percepción de la prestación no existe obligación de cotizar, permaneciendo el trabajador en situación de alta o asimilada al alta. En cuanto al régimen de incompatibilidades, será incompatible con el trabajo por cuenta ajena y con cualquier prestación de Seguridad Social que el beneficiario viniera percibiendo⁹, salvo que fuera compatible con el desempeño de la actividad como trabajador por cuenta propia. No obstante, puede compatibilizarse con el trabajo por cuenta propia y con la percepción de rendimientos procedentes de la sociedad cuya actividad se haya visto afectada por el cierre, siempre que los ingresos percibidos en la primera mitad del año 2021 no superen los 6.650 euros.

Par finalizar, hacemos hincapié en que, para los supuestos de prestaciones por reducción de ingresos y para autónomos de temporada, la norma prevé la revisión, a partir de 1 de septiembre de 2021, de todas las resoluciones provisionales adoptadas. En el supuesto de que se desprenda que la persona interesada no tiene derecho a la prestación, se iniciarán los trámites de reclamación de las cantidades indebidamente percibidas.

Nota reflexiva

La crisis del coronavirus ha obligado a los principales países del continente a desplegar una red de apoyo económico a las empresas jamás vista en tiempos de paz a través de préstamos, subsidios y rebajas fiscales. En nuestro ámbito interno, la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE) ha realizado un [estudio comparando las medidas adoptadas y las ayudas a los trabajadores por cuenta propia](#) promovidas por diferentes países de la eurozona durante la crisis. Desgraciadamente, España se convierte en la excepción europea, situándose a la cola en ayudas para este colectivo. El Banco de España lleva meses alertando en sus informes, donde refleja que, comparando la gestión española con la de los demás gobiernos europeos, nuestro país se sitúa en muchos casos en las últimas posiciones. El Gobierno central aún no ha puesto en marcha ninguna ayuda directa para el colectivo de autónomos, a excepción del cese de actividad extraordinario aquí analizado que, en realidad, no es una ayuda propiamente dicha sino una prestación. A falta de ayudas directas estatales, hay Comunidades Autónomas que se están lanzado a ofrecerlas para paliar los nefastos efectos de esta crisis. Sin duda, la situación actual requiere de una visión global, de estrategias coordinadas a nivel nacional para el impulso de nuevas medidas que favorezcan al conjunto de los sectores más perjudicados por la pandemia, y en particular a las personas autónomas de la hostelería, pequeño comercio, ocio, taxi, eventos culturales, etc. Un tejido

⁹ Por lo que se refiere a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar, la prestación por cese de actividad será incompatible además con la percepción de las ayudas por paralización de la flota.

productivo focalizado en la pequeña y mediana empresa¹⁰ como es el nuestro exige de políticas *ad hoc*, dirigidas a las personas emprendedoras, que fortalezcan la resiliencia y la capacidad de la economía española para recobrar el dinamismo arrebatado por la crisis. ¡Ardua tarea tienen nuestros gobernantes!

María Luisa Rodríguez Copé
Profª T.U. Derecho del trabajo y SS.
Universidad de Córdoba (UCO)
dt1rocom@uco.es

¹⁰Muy interesante, COLL MORALES, El tejido productivo en España (enero, 2021). Disponible en: <https://civismo.org/es/el-tejido-productivo-en-espana/> (Última consulta: 12/02/2021)