

# LA POLÍTICA DE EMPLEO EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO AUTÓNOMO: SOLUCIONES A LA “CRISIS” MÁS ALLÁ DEL EMPLEO ASALARIADO

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Jaén

## EXTRACTO

### Palabras Clave: Trabajo Autónomo, Fomento

Los marcos de regulación internacional, como el de la OIT y la UE, y los nacionales, en especial el español, están haciendo una intensa apuesta por el autoempleo individual como sistema de trabajo estable alternativo, aún sin desplazar su dominio, al sistema de trabajo por cuenta ajena. De ahí, que se haya adoptado un enfoque basado en el reconocimiento y garantía de derechos, a fin de conformar un estatuto profesional del autónomo atractivo para las personas que quieren aventurarse, ya desde su situación de empleado ya de desempleado, en la realización de una actividad económico-profesional por “su cuenta y riesgo”. En este sentido, las políticas de promoción del mismo tienden a asumir una parte de estos costes, socializándolos, con el objetivo de facilitar tanto su creación como su continuidad.

De ahí, que se haya producido en estos dos años una profunda mutación, más normativa que socio-económica incluso, de esta realidad, que exige un análisis detenido. Recientes iniciativas legislativas, tanto de desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo, como de afrontamiento de la crisis económico-financiera actual, que afecta significativamente también a los autónomos, ponen el centro de interés del jurista del trabajo en este ámbito de política sociolaboral, como la Ley 32/2010, de 5 de agosto, que marca todo un hito normativo-institucional crear un sistema específico de protección por “desempleo autónomo” o por cese de actividad. El principio jurídico de equiparación entre ambos sistemas de empleo, asalariado y autónomo, encuentra aquí una especial reafirmación.

## ABSTRACT

### Key Words: Autonomous Work, Promotion

The international framework regulation, such as the ILO or EU and even national laws, especially in Spain, are promoting individual self-employment or autonomous work as the best alternative labor option; and yet without leaving aside the well-established and usual employment by a third party. Thus, laws have been focused on the recognition and guarantee of fundamental rights, with the aim of having an Autonomous Worker Professional Statute to be as much attractive as possible to those workers who want to give it a try, either if they are currently employed or are unemployed, to start to work on an professional-economic activity being self employed and at their own risk. In this sense, promotional policies assume part of the costs, socializing it at the same time, with the objective of granting continuity to it.

Therefore, in the past two years, there has been a profound transformation mainly in the regulation and laws than in the socio-economic field, and such changes need a keen analysis. Recent legislative initiatives, in the development of the Autonomous Worker Statute, and the current economic crisis, that affects undoubtedly autonomous workers. As the law of 32/2010 of August 5th, which set a milestone in the institutional-legislative framework to create a specific system of “unemployment benefit to the autonomous worker” or for activity cease. Therefore, both type of employments, salaried work and autonomous work have here the same statement.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A FAVOR DEL TRABAJO AUTÓNOMO: MEDIDAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES
  - 2.1. El marco estructural regulador de las políticas de fomento del trabajo autónomo: las medidas de incentivo económico como garantía principal
  - 2.2. El marco coyuntural: las medidas de fomento del trabajo autónomo ante la crisis de empleo actual
    - 2.2.1. Un mapa general para orientarnos en el disperso “programa de fomento del trabajo autónomo”
    - 2.2.2. Las medidas de fomento del trabajo autónomo en desarrollo del ETAU
    - 2.2.3. La “política de rescate”: medidas específicas de fomento del trabajo autónomo en el marco de la crisis actual
3. “POLÍTICAS PASIVAS” DE EMPLEO A FAVOR DEL TRABAJO AUTÓNOMO: LA NUEVA PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD
4. OTRAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO QUE IMPLICAN AL SECTOR PRIVADO
5. REFLEXIÓN FINAL

## 1. INTRODUCCIÓN

La puesta en valor del “trabajo autónomo”, a través del reconocimiento legislativo de un amplio “estatuto de derechos” y un heterogéneo “sistema de garantías” para su efectividad, no cuenta con una dilatada historia jurídico-política e institucional<sup>1</sup>. Al contrario, presenta en nuestro país escasos y dispersos precedentes, salvo si acaso por lo que respecta a la protección social. De ahí, que suele presentarse como principal hito de del “salto cualitativo” en el reconocimiento, protección y promoción de esta alternativa al “trabajo asalariado” el momento de la aprobación del *Estatuto del Trabajo Autónomo* –ETAU, en adelante-. Sin entrar ahora en su valoración como norma jurídica, para unos meramente simbólica o programática, y para otros un pilar esencial de todo un sistema de derechos y garantías para millones de trabajadores autónomos, lo cierto es que a partir de aquel Estatuto estos colectivos de trabajadores cuentan con un espacio específico de Diálogo Social, “a imagen y semejanza” del que, mucho más consolidado y extenso claro, tienen los trabajadores asalariados, para reivindicar políticas públicas de protección y promoción de esta actividad, alcanzando Acuerdos – Acuerdo de la Mesa del Trabajo Autónomo de 5 de mayo de 2009, entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y UPTA, ATA y CEAT- con los poderes públicos a tal fin.

La renovada imagen, mucho más positiva que en el pasado –identificada de forma común con una vía de huida del Derecho Social del Trabajo a través

<sup>1</sup> Su origen puede situarse ya en la Ley Básica de Empleo de 1980, pero el primer programa de fomento del empleo autónomo como tal no aparecerá hasta 1986, habiéndose mantenido prácticamente inmodificado hasta 2007.

de la creación de las más diversas y fantasiosas formas de "falsos autónomos"-, de este sistema de trabajo por su contribución a la creación de riqueza y de empleo lo haría objeto de múltiples y crecientes intervenciones normativas e institucionales. Intervenciones que tienen cabida tanto en el marco de las normas y políticas estructurales, las que persiguen crear un nuevo sistema regulador de una realidad socio-económica y cultural de nuevo cuño, el "autoempleo", que cuenta con diversas modalidades de expresión, cuanto en el marco de las normas y políticas coyunturales, esto es, las que se vinculan al intento de salida de la feroz crisis económica y de empleo que nos afecta desde 2008. Por ello, también estos sectores de ocupación se han visto afectados por una suerte de "Plan de Rescate"<sup>2</sup>, ante la fuerza con que les está golpeando también dicha crisis económica, que los haría acreedores, "al igual que en el caso de los trabajadores asalariados, de medidas urgentes de impacto que en *el ámbito de las competencias de empleo se puedan articular al respecto*" (EM RD 1300/2009, 31 de julio, de medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales).

En suma, tanto desde una perspectiva institucional o estructural como desde una lógica más coyuntural reaflore, y con fuerza, esta suerte de nuevo principio jurídico de equiparación entre el "trabajo asalariado" y el "trabajo autónomo". Éste se configura, por "derecho propio", como un ámbito específico y en ascenso imparable de acción para la "política de empleo", dándose efectividad a lo previsto, desde un plano de regulación estructural general, en el artículo 25 LE, y, desde un plano estructural específico, en el artículo 27 ETAU. El primero incluye dentro de las "políticas activas de empleo" la relativa al fomento del "autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas". El segundo, impone a los poderes públicos adoptar "políticas de fomento del *trabajo autónomo*", esto es, iniciativas económico-profesionales por cuenta propia.

En suma, cada vez son más los programas dirigidos a fomentar el "autoempleo" como "forma creadora de riqueza" y como "vía alternativa de acceso al mercado de trabajo" que, por lo tanto, no se conforma ya sólo sobre la base de los sistemas de *relaciones de empleo por cuenta ajena* sino también por una gama creciente de sistemas de *relaciones de empleo por cuenta propia*. De ahí que haya tenido recientemente su "momento de gloria" en la presidencia española de la UE, pues los pasados 15 y 16 de abril de 2010 tuvo lugar en Sevilla la Conferencia Europea de la Presidencia Española sobre "trabajo autónomo, emprendimiento y calidad en el empleo". Consecuentemente, no parece que haya norma legal, o iniciativa legislativa, en materia económica que no contenga referencia al trabajo autónomo, en sentido "propio" –personal

<sup>2</sup> Moción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 17 de mayo de 2009.

e individual- o en sentido amplio –trabajo bajo diferentes modalidades cooperativas o asociativas-.

Pero más allá de esta constatación de hecho –su protagonismo renovado-, así como axiológica – su trascendencia social- todo se vuelve confuso, a comenzar por la misma delimitación de lo que hayamos de entender por “trabajo autónomo” a estos efectos, es decir, a los fines de la política de empleo. Como complejo es delimitar, de otro lado, qué medidas son parte realmente de la “política de empleo autónomo” y cuáles otras se integran más bien en las difusas “políticas de crecimiento económico”, conceptos conexos sin duda, pues aquella forma parte de ésta –artículo 1 LE en relación artículo 40 CE y Estrategia Comunitaria por el Empleo (hoy agotada y en trance de sustitución por la iniciativa Europa 2020)-, pero no se puede confundir con ella. Qué duda cabe que ambas cuestiones son centrales para poder delimitar con precisión, con seguridad, el marco regulador de lo que podría calificarse como “*Derecho Social del Autoempleo*”, como lo son para delimitar el denominado “*Derecho Social del Trabajo Autónomo*”, a distinguir del “*Derecho de la Economía Social*”. Cuestiones especialmente relevantes en un momento en el que, regulado con vocación –en parte quebrada- de unidad el Trabajo Autónomo, se pretende también un marco jurídico unitario para la llamada “Economía Social”, que representa el 3 por 100 del PIB y que se sitúa en torno a 1.350.000 empleos<sup>3</sup>.

Por supuesto no pretendemos ni tan siquiera abordar sucintamente esta fascinante labor para el jurista del trabajo en los próximos años, pues va más allá del limitado fin de este estudio, centrado en la política de fomento del trabajo autónomo. Y ello a pesar de que son las propias normas reguladoras de esta política sociolaboral la que propicia esta conexión, en la medida en que utiliza indistintamente diversos conceptos jurídicos y que presuponen técnicas y garantías de empleo de naturaleza muy diferente. En este sentido, ya hemos visto cómo la LE habla genéricamente de “autoempleo”, en principio como concepto distinto al de “economía social”, y no alude al “trabajo autónomo” como sí lo hace, obviamente, el ETAU, y cómo, por citar una norma reciente, se adoptan medidas conjuntas de política de empleo tanto para el “trabajo autónomo” cuanto para la “economía social”, según hace el referido RD 1300/2009, de 31 de julio, de “medidas urgentes de empleo destinadas a los

<sup>3</sup> Según los datos de afiliaciones a la Seguridad Social, a 31 de marzo de 2010 había 376.569 personas dadas de alta en las 38.505 empresas de Economía Social. De ellas, 288.643 trabajan en las 23.129 cooperativas, 26.459 en las 1.945 sociedades anónimas laborales, y 61.467 trabajan en las 13.431 sociedades limitadas laborales. Por sectores, los servicios son los que mayor volumen de empleo tienen, con 228.786 trabajadores, seguido de la industria (83.784 empleos), la agricultura (34.517 empleos) y la construcción (29.482 empleos). Razones todas ellas que llevarían a la presentación y tramitación del Proyecto de Ley de la Economía Social, que no desplazaría las leyes especiales y específicas vigentes, sino que, al igual que el Estatuto del Trabajo Autónomo, busca dar más visibilidad a esta realidad.

trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales”.

Sin embargo, aquí nos centraremos, como decía, en el ámbito socio-económico y jurídico estricto que representa el “trabajo autónomo”, entendiendo por tal las formas de empleo por cuenta propia que entran dentro del campo aplicativo de la LETAU, y en las medidas más netamente sociolaborales de fomento del autoempleo individual. A estos efectos, conviene tener presente que en la actualidad resulta especialmente relevante la distinción clásica entre “políticas activas” y “políticas pasivas” de empleo también para estos colectivos o para este tipo de “relaciones de empleo” alternativas al asalariado. La reciente aprobación de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos –que también abarca a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado y a los autónomos que ejercen su actividad profesional conjuntamente con otros en régimen societario o bajo cualquier otra forma jurídica válida- abre la vía no ya sólo a la tutela contributiva frente a la inactividad sobrevenida de estos trabajadores por razones económicas sino también a la protección no contributiva, en términos análogos la cobertura que a tales fines tienen los trabajadores por cuenta ajena. En ambos casos, se vincula cada vez más la garantía de renta por pérdida de ocupación actual –sea por cuenta ajena sea por cuenta propia- a las políticas de activación de búsqueda de empleo, con lo que el principio de equiparación entre ambos sistemas de empleo tiene nuevos e intensos referentes normativos<sup>4</sup>.

## **2. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO A FAVOR DEL TRABAJO AUTÓNOMO: MEDIDAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES**

### **2.1. El marco estructural regulador de las políticas de fomento del trabajo autónomo: las medidas de incentivo económico como garantía principal**

Según el artículo 23 LE por políticas activas de empleo por cuenta propia podríamos entender “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo por cuenta propia, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”. En coherencia con este amplio concepto, el artículo 27.2 LETAU contiene un extenso y heterogéneo catálogo de esas medidas a diseñar

<sup>4</sup> De gran actualidad y trascendencia es también, a estos efectos, la Directiva 2010/41/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, 7 julio, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE, del Consejo.

e implementar por los poderes públicos, estatal, autonómico y local, en sus ámbitos de competencia correspondientes –que son mayores que los que permite el más estricto título relativo a la “legislación laboral”, según entiende una ya algo obsoleta doctrina constitucional, por cuanto el “autoempleo” trae en causa otros títulos ligados al fomento de la actividad económica y profesional–.

En general estas medidas podrían agruparse en cuatro grupos:

- Técnicas de incentivo económico –subvenciones, beneficios fiscales, garantía de rentas periódicas, beneficios de Seguridad Social...-
- Técnicas contractuales, relacionadas con los diferentes estatutos profesionales que puede asumir el trabajo autónomo
- Técnicas institucionales, incluidas las relativas a la creación de estructuras y prestaciones de servicios –remover obstáculos que impidan o dificulten la creación de actividad autónoma, asesoramiento, formación y readaptación profesional, acceso a la tecnología, fomento de la cultura empresarial...-

Todo ello, por supuesto, al igual que la política de fomento del empleo asalariado, en el marco de una política de fomento del trabajo autónomo orientado a dar efectividad a la igualdad de oportunidades, sea entre los territorios que integran el Estado español ya sea entre los diferentes colectivos, en especial entre mujeres y hombres. Pero esta dimensión diferenciada no atenderá sólo a la variable de sexo-género, sino que también ha de prestar atención a los colectivos de personas desfavorecidas o no suficientemente representadas, entre los cuales las personas con discapacidad ocupan un lugar preferente –artículo 27.2 LETAU-. Pues bien, a día de hoy, y en el marco estatal, la norma que más sistemática u ordenadamente recoge estas medidas es, al margen del referente genérico que representa, como es obvio el citado Estatuto del Trabajo Autónomo, la *Orden TAS 1622/2007*, de 5 de junio, por la que se regula la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo, que a su vez desarrolla para este tipo de hémelo las previsiones del RD 357/2006, de 24 de marzo, regulador de la concesión directa de determinadas subvenciones en los ámbitos del empleo y de la formación profesional ocupacional.

No es objeto de este estudio el análisis de esta norma, entre otras cosas porque no ha sido modificada ni con la entrada en vigor del ETAU ni en este periodo de respuesta a la crisis económico-financiera que tanto afecta, también, a los trabajadores autónomos. Si la traemos a colación en estos momentos es porque nos puede revelar algunos datos que estimo relevantes para entender buena parte de la dinámica de la política de fomento del autoempleo individual (perspectiva jurídico-socio-ocupacional) o del trabajo autónomo (perspectiva jurídico-socio-profesional). En primer lugar, deja bien a las claras el primado que tienen los incentivos económicos en esta política de fomento en relación

a otras medidas, técnicas o garantías de empleo para el trabajo autónomo. En segundo lugar, nos ilustra de lo disperso, fragmentado y lo ínfimo del rango de las normas que regulan esta materia, pues no contempla todas las medidas de incentivo económico, sino tan sólo la técnica subvencional – subvenciones para el establecimiento como trabajador autónomo, financiera (reducción de intereses de los préstamos destinados a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa), para asistencia técnica y para formación-, dejando a parte incentivos económicos que asumen la clásica técnica de las exenciones, reducciones o bonificaciones de Seguridad Social, o incluso las muy valoradas relativas a la “garantía de rentas de subsistencia”, especialmente presentes en las normativas autonómicas en la materia.

En suma, no contamos con un Programa coherente, integral y de suficiente rango normativo, en el plano estatal, de Fomento del Empleo Autónomo o por cuenta propia, lo que sin duda redundará en perjuicio tanto de su eficacia como de su seguridad jurídica. Por lo tanto, para encontrar típicas medidas de fomento sociolaboral del empleo de este tipo tendremos que acudir a normas de diverso rango, como las Leyes Presupuestarias de cada año, Leyes “medida” para el estímulo económico y normas reglamentarias de diversa guisa, generales y, sobre todo, sectoriales, que contemplan diferentes acciones a favor del trabajo autónomo, bien por sí solo bien en el marco del autoempleo en general, incluyendo el autoempleo colectivo, es decir, trabajo autónomo en diferentes regímenes asociativos de “economía social”. A mi juicio sorprende esta situación deficitaria a día de hoy. Primero porque ya existe experiencia suficiente como para llevarlo a cabo. Segundo porque es un mandato implícito, a mi juicio, de la LETAU. Finalmente, porque ya se ha creado un espacio de diálogo y reflexión especial y específico al respecto, como es la referida Mesa de Diálogo Social respecto del Trabajo Autónomo, que abre la vía para un diseño conjunto y negociado, esto es, para una “Ley Negociada” al respecto.

Por eso, deben valorarse positivamente las experiencias autonómicas que sí cuentan con una regulación más unitaria y extensa para la política de fomento del trabajo autónomo, contemplando algunas medidas muy novedosas. En este sentido, si bien la mayor parte de las normas autonómicas se centran sobre todo en adaptar la normativa estatal a su ámbito de competencias – ejemplo: Orden de 30 de diciembre de 2009, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regula y convoca la concesión de subvenciones de fomento del empleo dirigido a emprendedores para el año 2010 en la Comunidad de Valencia-, a menudo encontramos regulaciones que van más allá, aportando

un Programa de Fomento del Trabajo Autónomo más ambicioso<sup>5</sup>. Hasta hoy, sin embargo, no contamos con ninguna Ley Autonómica específica al respecto, si bien algunas Comunidades Autónomas la tienen comprometida en sus Estatutos, como es el caso de Andalucía, que además ha dado un especial peso al fomento del trabajo autónomo en el ámbito de la concertación social –Eje 2 del VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía–.

En tercer lugar, y finalmente, la referencia a la normativa básica estatal nos vuelve a poner sobre la pista de la gran heterogeneidad de medidas que incorpora esta vía de acción positiva a su favor, en la medida en que vemos cómo es necesario atender a las diferentes cualidades que se dan cita en la condición de trabajador autónomo. Así, de un lado, representa una forma alternativa de empleo y, por tanto, debe ser atendida desde la perspectiva de creación de nuevas y mejores “ocupaciones” –más empleo y de mayor calidad–. Pero, de otro, nos encontramos ante una “actividad económica” y/o “profesional”, motor o fuente de creación tanto de riqueza –crecimiento económico– como de otro tipo de empleo, el empleo asalariado, por lo que también hay que atender a su cualidad de “empresario-empleador” –ahora recubierta, u oculta, bajo la etiqueta, más difusa, de “emprendedor”, que parece socialmente más aceptable que la de “empresario”, lo que bien exigiría una reflexión más detenida que aquí no se puede hacer<sup>6</sup>. En suma, la trascendencia del trabajo autónomo no residiría sólo en las nuevas oportunidades que ofrece a la técnica del autoempleo, sino

<sup>5</sup> Este es el caso del RD 175/2006, 10 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía, que contiene un innovador y completo conjunto de programas orientados a fomentar el autoempleo individual. No obstante, conviene poner de relieve que ni sus resultados han sido los esperados, habiendo generado múltiples problemas de gestión y por tanto de ineficacia, ni a día de hoy está operativo, sufriendo más bien una situación de impasse en tanto aparece la nueva regulación. Problemas de distribución competencial, con los consiguientes cambios de adscripción, entre la Consejería de Empleo y la de Innovación, han contribuido al actual estado deficitario de esta materia. El Decreto del Presidente 3/2009, de 23 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, y el Decreto 170/2009, de 19 de mayo, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo, devolvieron la competencia a Empleo. A través de diferentes Órdenes de la Consejería de Empleo se han ido resolviendo algunos de estos problemas aplicativos, si bien a día de hoy es necesario una revisión global de la situación, tanto para la aplicación de las nuevas previsiones del Estatuto de Autonomía como del VII Acuerdo de Concertación Social. La Orden de 26 de abril 2010 de la Consejería de Empleo, que establece las bases para las bases reguladoras de las ayudas al establecimiento de trabajadores autónomos reordena la situación y deroga Órdenes anteriores en aplicación del RD 175/2006.

<sup>6</sup> De ahí que en muchas normativas autonómicas se integre dentro del trabajo autónomo, en coherencia con el ETAU, a los microempresarios. Así, el artículo 1.2. Orden de 26 de abril de 2010 de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, entiende, a los efectos de las subvenciones que prevé, tanto para el establecimiento como para el mantenimiento como trabajador o trabajadora autónomo, por tal “a la persona física que ejerce una actividad económica de forma individual, por cuenta propia, y con hasta cinco trabajadores o trabajadoras por cuenta ajena, y que tenga residencia y domicilio fiscal en Andalucía”.



también por la oportunidad que abre para contratar a otros en régimen de empleo por cuenta ajena. Por eso, ya hemos advertido cómo en este ámbito aparece una mayor conexión, cuando no confusión, entre las medidas de "política de empleo" en sentido estricto, esto es, en sentido propio jurídicamente, y las políticas de "crecimiento económico", también llamadas "políticas de empleo" en sentido amplio o no técnico-jurídico.

Para comprobar esta extrema mezcolanza de medidas bastará con leer el reciente *Balance del Programa de Fomento del Trabajo Autónomo* realizado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración para el periodo que va desde mayo de 2008 a junio de 2010, que incluye desde medidas de desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo, a medidas tributarias y financieras, pasando por las de "fomento" en sentido estricto. Veremos de inmediato un cuadro global de las más significativas en el ámbito estatal, haciendo un especial hincapié en las más recientes y relevantes.

## **2.2. El marco coyuntural: las medidas de fomento del trabajo autónomo ante la crisis de empleo actual**

### *2.2.1. Un mapa general para orientarnos en el disperso "programa de fomento del trabajo autónomo"*

Ya hemos dicho que no hay regulado unitariamente "un programa de fomento del trabajo autónomo" como tal, al estilo del fomento del trabajo asalariado, más allá del evidenciado régimen de subvenciones. Ahora bien, no hay duda de que la aprobación del Estatuto del Trabajo Autónomo –ETAU– sí que ha supuesto el diseño de una política de fomento del trabajo autónomo que, además, va a ser concertada o negociada en sus aspectos básicos, aunque luego se concrete en las más diversas normas y medidas, que dan una imagen de dispersión y fragmentación, ya comentadas. Así se reconoce en el citado Documento del Ministerio de Trabajo en el que se hace un Balance al respecto, dando cuenta de las medidas más relevantes adoptadas desde mayo de 2008 hasta junio de 2010. En este sentido, reconociendo que el fomento del trabajo autónomo a través de la implantación de una "cultura emprendedora que posibilite la creación de empleo estable y de calidad" es una política específica del Gobierno, se precisa que tal política se articula básicamente sobre un conjunto de medidas aprobadas por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, pero que no puede olvidarse que igualmente comprende "un amplio conjunto de instrumentos y materias" que afectan a diversos Ministerios, sobre todo los relacionados con la política económica –Economía y Hacienda, Industria–.

A este respecto, y dejando a un lado las regulaciones reglamentarias en desarrollo de diversos aspectos del ETAU<sup>7</sup>, que sin duda contribuyen a la promoción de esta forma de trabajar pero que no se pueden considerar como medidas directamente dirigidas a incentivar la creación de empleo por cuenta propia, merecen una especial mención las medidas que se han ido promulgando normativamente a partir del Acuerdo Social alcanzado en la Mesa del Trabajo Autónomo. Ésta se constituyó en la segunda quincena de marzo de 2009 y la constituyen, como se dijo, el Gobierno, a través de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y la Responsabilidad Social del MTIN, y tres asociaciones de trabajadores autónomos –ATA, UPTA, CEAT-. Se llegó a un Acuerdo que contempla 18 medidas ordenadas en cuatro áreas: *fomento de empleo*, mejora de la financiación y garantía de pago, *protección social* y *liquidación*.

De este modo, se comprueba que el *Diálogo Social como nueva técnica de regulación promocional del trabajo autónomo* asume una doble interacción o conexión en la política de fomento de este sistema de empleo alternativo al asalariado. De un lado, la ya referida dimensión “macroeconómica” de la política de empleo autónomo. De otro, la intersección entre las razones estructurales –desarrollo del ETAU- y las razones coyunturales que animan la nueva política de fomento del trabajo autónomo. En este sentido es claro el Acuerdo Social para la Promoción del Trabajo Autónomo de 5 de mayo de 2009 al reconocer cómo, “en el marco del proceso de desarrollo pleno del trabajo autónomo a través de su norma estatutaria de referencia”, habría surgido, “con toda virulencia”, la crisis económica, que “ha supuesto también para los trabajadores autónomos tener que afrontar diversos problemas relacionados con la importante caída de la actividad inmobiliaria y del consumo, y como consecuencia de la crisis financiera, la falta de liquidez”. Una constatación que también está presente en la referida Moción del Congreso relativa al “Plan de Rescate para los Autónomos”.

De las cuatro áreas en que se estructuran las medidas de promoción del trabajo autónomo desde la entrada en vigor del ETAU y en el contexto de la crisis actual aquí nos centraremos básicamente en dos: las relativas al fomento de empleo en sentido estricto, de una parte, y las vinculadas a la protección social

<sup>7</sup> Por ejemplo: el RD TAED 197/2009, que regula el contrato del trabajador económicamente dependiente y su registro, así como el Registro estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, ahora en vías de modificación; el RD 295/2009, de 6 de marzo, relativo a la protección de los autónomos en situaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural; RD 1851/1009, que contempla la posibilidad de que los autónomos con una discapacidad igual o superior al 45% se jubilen a partir de los 58 años; Proyecto de RD regulador de la representatividad y del Consejo de Trabajo Autónomo, ya informado tanto por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales como por el Consejo Económico y Social, estando pendiente el informe del Consejo de Estado y su aprobación final para el otoño de 2010

por pérdida de empleo, esto es, por cese de actividad económico-profesional, de otra. Por lo que hace a las medidas de *Fomento de Empleo Autónomo*, una visión panorámica nos arroja este catálogo:

- a) las medidas recogidas en el citado RD 1300/2009, que se centra en la mejora de dos técnicas de fomento del autoempleo clásicas:
  - el pago único de la prestación por desempleo, para el establecimiento como autónomo, que se incluye además entre los procedimientos a tramitar mediante registro electrónico, a fin de facilitar su gestión y, por tanto, reducir las cargas administrativas de estos trabajadores
  - las usuales bonificaciones de Seguridad Social, para favorecer la contratación del primer empleado, atendiendo pues a la citada cualidad de "trabajador-empleador" que tiene el autónomo y siempre que no se pueda acoger a las previstas en la Ley 27/2009
- b) Extensión de las medidas de fomento de empleo previstas en el RD-Ley 13/2009, 26 de octubre por el que se crea el nuevo "Fondo para el Empleo y la Sostenibilidad Local", a los trabajadores autónomos que hayan cesado en su actividad –DA 1ª, apartado 2-.
- c) Medidas de Fomento de la Contratación Laboral por el autónomo en virtud de las previsiones de la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas. Esta norma contempla dos medidas básicamente:
  - la primera mantiene la posibilidad de que los trabajadores autónomos puedan beneficiarse de una bonificación del 100% de la cuota empresarial por contingencias comunes si contratan, de manera indefinida y hasta el 31 de diciembre de 2010, a personas desempleadas mediante una modalidad de contrato indefinida
  - la segunda favorece, mediante la modificación del ETAU, la contratación de los hijos que, aun siendo mayores de 30 años, tengan una discapacidad severa.
- d) Formación Profesional Continua. Se acuerda estudiar la mejora de los recursos destinados a la formación continua de trabajadores autónomos, dando traslado de la propuesta a los actores que gestionan la Fundación Tripartita para el Empleo. Se trata, pues, de normalizar la inclusión de esta formación profesional en el mismo sistema general ya previsto para el trabajo asalariado. El Gobierno destaca la dedicación, en apoyo de las asociaciones de trabajadores autónomos, de casi 13 millones de euros para el año 2010 a tal fin.

Por lo que hace a la protección social, el Acuerdo Socio-Profesional incluye:

- a) extensión de prestaciones sociales a los autónomos, tanto las medidas de protección social asistencial no vinculadas al sistema de protección contributiva cuanto las de fomento del empleo ligadas a esas medidas
- b) creación de un sistema de protección específico para situaciones de cese de actividad, desarrollando tanto la previsión del ETAU como el compromiso de la Ley 27/2009. Un sistema que como ya he anunciado y veremos con algún detenimiento al estudiar las “políticas pasivas” de empleo concreta la Ley 32/2010.
- c) En el marco de la previsión social, se acordó el posibilitar a los autónomos que, al igual que los asalariados, perdieran su actividad pudieran acceder con inmediatez al ahorro acumulado en su plan de pensiones. El Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio habilita esa medida, de nuevo ilustrando netamente el principio de equiparación con el empleo asalariado que rige esta Política y este Derecho del Empleo.
- d) Ampliación del plazo de solicitud de devolución de cuotas en supuestos de pluriactividad. Esta medida se presenta como desarrollo del ETAU y se ha concretado en la LPGE para 2010 en la ampliación de 3 meses a 4.

Como puede verse, es la reducción de los costes sociales –y también fiscales- de la actividad autónoma la que constituye la principal vía de intervención para su fomento y, por tanto, son las medidas de incentivo económico las que protagonizan esta política. De ahí la relevancia que en esta materia suelen tener las leyes de presupuestos generales de cada año, a través de una mejora significativa del tratamiento de seguridad social y el fiscal. Las medidas de Seguridad Social y las fiscal-tributarias son, pues, el principal ámbito sobre el que actúa la política de fomento del empleo autónomo. En este sentido, y pese a las críticas que se viene haciendo a esta técnica de fomento del empleo por cuenta ajena, sería en el ámbito del empleo autónomo donde mejor valoración obtendría hoy, a juzgar por la continuidad y por el juicio positivo emitido por el Congreso en su Informe de “Evaluación de los Resultados del Sistema de Bonificaciones a la Contratación” de la Ley 43/2006 – aprobado por unanimidad en la sesión de la Comisión de Trabajo e Inmigración del 24 de marzo de 2010-.

Una vez más, pues, es la instrumentación de la Seguridad Social al servicio de la política de empleo la principal vía seguida para fomentar el trabajo autónomo. De ahí que nos centremos en la política de reducción de estos costes, tanto en el plano del desarrollo del ETAU como en el de los ajustes de coyuntura ante la actual crisis.

### 2.2.2. Las medidas de fomento del trabajo autónomo en desarrollo del ETAU

El artículo 27.2 c) ETAU refiere a las exenciones, reducciones o bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social como medida de fomento del empleo autónomo que, como acabo de recordar, son las que, junto a la relativa al pago único de la prestación por desempleo, más calado tienen en este ámbito. En consecuencia, hallamos una caracterización análoga a la que sigue presidiendo, probablemente de manera ya más que deficiente, la política de fomento del empleo asalariado. Asimismo, y también en paralelo a ésta, la política de fomento del empleo autónomo o por cuenta propia tiene un creciente carácter selectivo, de manera que busca favorecer la situación de aquellos colectivos de desempleados que peores condiciones tienen en el mercado. Por eso, la DA 2ª recoge de forma específica a determinados colectivos de autónomos para los cuales manda expresamente que se establezcan legalmente exenciones y bonificaciones, como sucede con

- Las personas con discapacidad que realicen un trabajo autónomo
- Los trabajadores autónomos que se dediquen a la actividad de venta ambulante o a la venta a domicilio.
- Quienes en función de otra actividad realizada coticen, sumando las bases de cotización, por encima de la base máxima del RGSS

En consonancia con todo ello, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado que se han venido sucediendo desde la aprobación del ETAU -2008, 2009 y 2010- han dedicado una especial atención a las medidas destinadas a favorecer a estos colectivos, en especial a los dos últimos señalados en el apartado anterior. Las principales medidas de este tipo son:

- a) *Reducción de cuotas de los trabajadores por cuenta propia dedicados a la venta ambulante y a domicilio, incluidos los socios trabajadores de las Cooperativas de Trabajo Asociado (autoempleo colectivo o trabajo autónomo asociado)*

La reducción de cuotas sociales para estos colectivos aparecía en el artículo 120.cuatro.4 de la LPGE 2009, y para el 2010 en el artículo 129. Cuatro. 4 Ley 26/2009. De este modo, los trabajadores autónomos dedicados a la venta a domicilio (CNAE 4799 Comercio al por menor a domicilio) podrán elegir como base mínima de cotización durante el año 2010 la establecida con carácter general en el punto 1, o una base equivalente al 55% de esta última. Téngase en cuenta que por tratarse de actividades exclusivas de venta no están incluidos aquellos casos en los que, además, se fabrican o elaboran los productos objeto de venta. Si la venta ambulante se lleva a cabo durante un máximo de 3 días a la semana en mercados tradicionales o *mercadillos*, con horario de venta inferior a ocho horas al día, se podrá elegir entre cotizar por la base mínima establecida con carácter general o por una base equivalente al 55 % de esta última. En cualquier caso, se deberá cotizar obligatoriamente por las

contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales –DA 4ª LPGE/2007, en la redacción dada por la DF 8ª LPGE/2010-. El beneficio exige que las personas se dediquen de forma individual a la venta ambulante y no dispongan de establecimiento fijo propio

También se mantiene esta cotización reducida para los socios trabajadores de las Cooperativas de Trabajo Asociado dedicados a la venta ambulante. Para ello deben percibir ingresos de modo directo de los compradores y estar incluidos en el RETA.

- b) Devolución de cotizaciones a los autónomos que, en régimen de pluriactividad, hayan cotizado más que el importe máximo de *cuotas*.

Es una medida que se introdujo en la LGPE/2008. Se mantuvo en la LPGE/2009 y ahora continúa en la LGE/2010. No obstante, como se dijo, ahora se amplía el plazo de solicitud, pasando de 3 a 4 meses, como se prevé en el Acuerdo de Diálogo Social 2009. De este modo, los trabajadores autónomos que, en razón de su trabajo por cuenta ajena desarrollado simultáneamente, coticen, respecto de las contingencias comunes, en régimen de pluriactividad y lo hayan hecho en el año 2010, teniendo en cuenta tanto las aportaciones empresariales como las correspondientes al trabajador en el Régimen General, así como las efectuadas en el Régimen Especial, por una cuantía igual o superior a 10.752 euros, tendrán derecho a una devolución del 50 % del exceso en que sus cotizaciones superen la mencionada cuantía. Esta devolución contempla un tope: el 50 % de las cuotas ingresadas en el citado Régimen Especial, en razón de su cotización por las contingencias comunes de cobertura obligatoria. La devolución se efectuará a instancias del interesado, que habrá de formularla en los cuatro primeros meses del ejercicio siguiente, y no ya en el primer trimestre del año como sucedía en 2009.

- c) Reducciones y bonificaciones de la cuota como medida de fomento *a la ocupación de autónomos jóvenes*

Pero no son los únicos colectivos promovidos hacia el empleo autónomo. La DA 2ª, apartado 1 letra d) abre estos beneficios a todos aquellos colectivos determinados por la Ley o, incluso, por una norma reglamentaria. También tienen un especial protagonismo los jóvenes, tal y como prevé el propio ETAU. Así, los trabajadores que se incorporen al RETA a partir de la entrada en vigor del ETAU (12 de octubre de 2007), con 30 o menos años (35 si son mujeres) tendrán derecho, durante los 15 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta:

- a una reducción, equivalente al 30 por 100 de la cuota *resultante de aplicar el tipo mínimo vigente a la base mínima de cotización de este Régimen* (66,92 euros para 2010, quedando la cuota mínima mensual en 156,16 €), y

- □ a una bonificación de igual cuantía en los 15 meses siguientes a la finalización de la reducción anterior.

El beneficio consiste en una cantidad a reducir sobre la cuota de contingencias comunes que corresponda. La reducción/bonificación de cotizaciones sociales se aplican tanto si el alta del beneficiario es inicial, como si se trata de un alta sucesiva en el Régimen, una vez ha tenido lugar el reinicio de su actividad (siempre después del 1 de enero de 2005), teniendo en cuenta que para que el alta tenga la condición de sucesiva no debe ser continuada, es decir, entre la fecha de efectos del nuevo alta debe existir, al menos, un mes natural. Por lo que se refiere a su duración, esta será de 24 meses en total, ininterrumpidos, con independencia de los períodos de baja en el Régimen dentro de dicho plazo y que serán tenidos en cuenta a efectos del cómputo de los 24 meses. La reducción se financia con los Presupuestos de Seguridad Social y la bonificación a través de los Presupuestos del Servicio Público de Empleo Estatal.

Como se verá, este colectivo también es beneficiario de otra medida de fomento en el marco de las políticas coyunturales de respuesta a la crisis, por cuanto recibe mayor porcentaje de la prestación por desempleo en la modalidad de pago único, conforme a lo previsto en el RD 1300/2009.

- d) Bonificaciones de cuotas en situaciones de maternidad, tanto *durante el disfrute de la prestación como con posterioridad a su reincorporación.*

Al igual que para los trabajadores por cuenta ajena, también para las trabajadoras por cuenta propia la maternidad requiere no ya sólo normas de protección sino también de remoción de las dificultades que la maternidad conlleva para ejercer en igualdad el derecho al trabajo. De ahí que tanto la normativa comunitaria como la estatal –y cada vez más la autonómica, a medida que los Autogobiernos van contando con legislación propia de promoción- incidan en la necesidad de establecer medidas que compensen esta desigual situación. Si con carácter general el principio de equiparación protectora se ha establecido de modo concreto en el citado RD 295/2009, de 6 de marzo, que regula la protección de los autónomos en situaciones de maternidad-paternidad y de riesgo biológico, bien durante el embarazo bien durante la lactancia natural, hallamos un amplio catálogo de medidas orientadas a favorecer tanto el disfrute de esta tutela como el retorno a la actividad mediante incentivos.

Así, la disposición adicional 16.<sup>a</sup> de la Ley Orgánica de Igualdad (LOI) extendió las bonificaciones de las cuotas (reguladas en la DA 2.<sup>a</sup> Ley 12/2001, de 9 de julio) a las trabajadoras por cuenta propia (incluidas las socias trabajadoras o socias de trabajo de las cooperativas incorporadas en el RETA) que hayan cesado temporalmente en la actividad como consecuencia de las situaciones de riesgo durante el embarazo, maternidad, paternidad o riesgo durante la lactancia, siempre que, durante esa interrupción, las mismas hayan sido

sustituidas, con contratos de interinidad, por otros trabajadores, respecto de los cuales, a su vez, se produce la bonificación de las aportaciones empresariales (de conformidad con lo establecido en el RDL 11/1998, en la redacción que introduce la disp. adic. 15.<sup>a</sup> LOI). Estas bonificaciones se ampliaron a los supuestos de cese temporal en la actividad en razón de la paternidad o del riesgo durante la lactancia. La bonificación alcanza, en ambos casos, el 100 por 100 de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima que corresponda, el tipo de cotización obligatorio y se aplican cuando las dos situaciones (el cese en la actividad de la trabajadora autónoma y la contratación del trabajador/trabajadora sustituta) se produzcan de forma simultánea.

Pero tan importante como garantizar la efectividad del disfrute de los permisos derivados de las situaciones de maternidad, facilitando el cese temporal de actividad, es promover su retorno, de ahí que se prevea también una bonificación de cuotas en favor de las trabajadoras autónomas reincorporadas a la actividad después de la maternidad. Las trabajadoras por cuenta propia (incluidas las socias trabajadoras de cooperativas de trabajo asociado incorporadas en el RETA) que hubieren cesado su actividad en razón de la maternidad, hubieren disfrutado del descanso correspondiente, y reiniciaran aquella en los dos años siguientes a la fecha del parto, tienen derecho, durante un período ininterrumpido de 12 meses, a una bonificación equivalente al 100 por 100 de la cuota por contingencias comunes resultante de aplicar el tipo de cotización aplicable a la base mínima vigente en el RETA. El hecho de que no apareciera esta bonificación en la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, ni en las Leyes de Presupuestos sucesivas, hizo que se pudiera dudar de su vigencia. No obstante, al no haber sido derogada de forma expresa la bonificación, ha de entenderse que permanece en sus mismos términos, como así lo señalan las sucesivas Circulares anuales de la TGSS.

- e) La mejora en la bonificación de cuotas para los discapacitados que *se establezcan como trabajadores por cuenta propia.*

Las *personas con discapacidad* que causen alta inicial como trabajadores autónomos se beneficiarán durante cinco años de una bonificación del 50% de la cuota que resulte de aplicar sobre la base mínima el tipo vigente (DF 6<sup>a</sup> Ley 43/2006, que amplió de 3 a 5 años la bonificación, manteniendo el porcentaje).

- f) *Exoneraciones de la cuota en los casos de prolongación de la actividad, más allá de los 65 años, e incentivos al cese anticipado de actividad*

Como es bien conocido, nuestro ordenamiento contempla una situación paradójica en relación a la edad de jubilación. Si por un lado se multiplican las situaciones de cese anticipado, en ocasiones de manera irrazonable –prejubilaciones a partir de 52 años, o incluso menos-, por otro se trata de retrasar lo más posible la edad de jubilación. Y si es cierto que ambas líneas de política del derecho podrían conciliarse, en la medida en que fuesen selectivos los pro-



gramas en un sentido y otro, lo cierto es que el estado actual de esta política evidencia una gran incoherencia. En todo caso, los trabajadores autónomos no iban a ser diferentes tampoco a estos efectos, y junto a medidas que incentivan su continuidad en la actividad aparecerán otras, desde hace mucho tiempo, que fomentan lo contrario, esto es, el cese anticipado.

Así, en la primera dirección, la de fomentar la continuidad en el empleo, destaca la previsión de una técnica de exención de cuotas para los trabajadores por cuenta propia que acrediten 65 años o más años y 35 años o más de cotización efectiva a la Seguridad Social, y sigan en la actividad. Esta exoneración se extiende a la totalidad de las contingencias comunes, salvo la Incapacidad Temporal. Ambos requisitos deben concurrir al tiempo, de forma que si el futuro beneficiario cumple la edad de 65 años y no acredita los 35 años de cotización, deberá esperar hasta el momento en que se acrediten de forma simultánea ambos requisitos para poder aplicar tal exoneración.

En la segunda dirección, la del cese anticipado, son múltiples las medidas previstas, sobre todo en el marco de políticas comunitarias, orientadas a favorecer el cese anticipado de la actividad, favoreciendo la jubilación del trabajador. El ejemplo más típico se ha producido en el sector agrario, donde se ha buscado, entre otros objetivos, rejuvenecer el sector promoviendo la salida de los agricultores de mayor edad –RD 5/2001, de 12 de enero, por el que se establece un régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria; luego modificado y completado por diferentes disposiciones en aplicación de los más recientes programas comunitarios de desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)<sup>8</sup>-. En este sentido, el propio Gobierno, en su Balance del Programa de Fomento del Trabajo Autónomo, pone como ejemplo las Ordenes FOM/1371/2009, de 7 de mayo, y FOM 3342/2009, de 4 de diciembre, que otorgan un montante total de ayudas que asciende a 60.450.000 Euros para 2009, e igual montante para 2010, destinadas al cese de transportistas autónomos. Aunque los criterios básicos se vinculan a la constatación de una situación de Incapacidad Permanente Absoluta, también atiende a la edad.

g) *Suspensión de la cotización en situaciones de violencia de género*

Un colectivo especialmente protegido desde 2004 es el relativo a las mujeres víctimas de violencia de género, lo que se traduce en todas las políticas sociolaborales, dada su transversalidad, y por tanto también en la de fomento del empleo autónomo. Así, las trabajadoras por cuenta propia, víctimas de violencia de género que deban cesar en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, pueden suspender la obligación de

<sup>8</sup> La legislación reglamentaria desarrollada por las CCAA es conspicua en esta materia, en especial en las zonas rurales claro está, como Andalucía y Extremadura. Para Andalucía vid. Orden de la Consejería de Agricultura y Pesca de 22 de julio de 2008, y Resolución de 15 de febrero de 2010, de la Dirección General de Fondos Agrarios, que actualiza las indemnizaciones anuales a tal fin

cotizar al RETA durante un período de seis meses, período que se considera como cotizado a efectos de la percepción de las prestaciones de Seguridad Social y, asimismo, su situación se considerará como asimilada al alta. Este beneficio se suma, pues, a los incentivos para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia previstos a favor de este colectivo, en el marco de la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, que incrementa un 10% las subvenciones para el establecimiento como trabajadoras autónomas de este colectivo.

h) *Bonificación a favor de los autónomos dedicados a determinadas actividades en Ceuta y Melilla*

Se aplica una bonificación equivalente al 40 por 100 de la cuota por contingencias comunes, a favor de los trabajadores por cuenta propia, que realicen actividades correspondientes a los sectores de comercio, hostelería, turismo e industria (excepto energía y agua), que residan y ejerzan su actividad en Ceuta y Melilla, sin que la norma precise si la bonificación se aplica sobre la base mínima de cotización y al tipo genérico. La bonificación de cuotas establecidas por el apartado 2 de la disposición adicional 30ª de la LGSS tenía, en principio, una vigencia temporal hasta el mes de abril de 2006. Posteriormente, la Orden TAS/856/2006, de 21 de marzo, prorrogó la aplicación de estas bonificaciones de cuotas en los mismos términos y desde los períodos de liquidación de abril de 2006 hasta marzo de 2008, ambos inclusive. Por último, la Orden TAS/710/2008, de 7 de marzo 66 ha vuelto a prorrogar su aplicación por otros dos años, de tal forma que dichas bonificaciones serán aplicables en los correspondientes documentos de cotización presentados desde el mes de abril de 2008 hasta el mes de marzo de 2010, ambos inclusive. La Orden TIN 530/2010, de 5 de marzo prorroga hasta el mes de marzo de 2012 tales bonificaciones, que también se prevén para las actividades de las agencias de viajes, operadores turísticos y otras actividades de apoyo turístico.

2.2.3. La “política de rescate”: medidas específicas de fomento del trabajo autónomo en el marco de la crisis actual

Aunque ya se ha visto que no es siempre fácil deslindar las medidas de promoción del empleo autónomo vinculadas al desarrollo estatutario y las ligadas a la crisis, dada la estrecha continuidad existente entre ambas, lo cierto es que está siendo la política de intervención pública para intentar salir de la crisis económica la que más dinamiza en estos dos últimos años la acción promocional del trabajo autónomo. Ciertamente, y como también se comentó, las principales medidas de estímulo económico atienden a la faceta o cualidad de “emprendedor-empresario” del trabajador autónomo, por lo que tienen una dimensión financiera, tributario-fiscal o económica en general. Precisamente han sido estas medidas las que han constituido el grueso de compromisos adquiridos en el marco del referido Acuerdo de Diálogo Social y las que se incorporan a los

Reales Decretos Leyes y Leyes de reforma orientados a estimular el crecimiento.

De ahí la especial atención presupuestaria dedicada a estos colectivos. Así, la Ley 26/2009, de PGE/2010, recoge varias disposiciones que introducen medidas que afectan a la Economía Social y al Trabajo Autónomo, unas de naturaleza tributaria y otras relativas a la Seguridad Social. Con ellas se da respuesta efectiva a una serie de demandas planteadas por los sectores del ámbito de la Economía Social y del Trabajo Autónomo, como se ha indicado:

- El artículo 65 establece un incremento del importe de la capitalización de la prestación por desempleo exento a efectos del IRPF hasta 15.500 euros, suponiendo un aumento de más de 3.000 euros.
- El artículo 72 fija una reducción del 20% del rendimiento neto de actividades económicas por creación o mantenimiento de empleo para los trabajadores autónomos, como compromiso adquirido por el Gobierno derivado del pasado Debate del Estado de la Nación.
- En la norma también se contemplan otras medidas de IRPF como las reducciones previstas para determinados rendimientos de actividades económicas (artículo 66), el mantenimiento de la deducción de 400 euros para los autónomos por rendimientos de actividades económicas cuando tengan una base imponible inferior a 12.000 euros anuales (artículo 70), o el adelantamiento del pago del IVA, implantando un sistema de devolución mensual del IVA de carácter voluntario
- Asimismo, el artículo 129 recoge las bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional durante el año 2010 y la disposición final 8ª fija la nueva tarifa para la cotización por accidente de trabajo y enfermedades profesionales<sup>9</sup>, como se indicó.

Igualmente el trabajo autónomo está siendo objeto de especial referencia en las leyes de coyuntura contra la crisis actual, sobre todo en orden a resolver el principal problema que tendrían, como en general las PYMES: la falta de liquidez. Problema que deriva bien de la restricción del crédito, por parte de las

<sup>9</sup> Esta DF 8ª LPGE/2010 establece la tarifa de de primas por AT/EP para los trabajadores autónomos desglosada por actividades, en la que se ha producido un descenso generalizado de los porcentajes aplicables a las actividades a desarrollar por los trabajadores autónomos con respecto a la vigente para el año 2009. Concretamente, en el sector de la construcción se ha producido un descenso de 0,3 puntos porcentuales, si bien la reducción de porcentajes ha llegado a 2,25 puntos porcentuales en actividades como la extracción de petróleo crudo o de gas natural. La medida supone un incentivo para aquellos autónomos que no tengan cubiertas las contingencias profesionales, y no estén obligados a ello, opten por el aseguramiento, lo que a su vez posibilitará su inclusión en el sistema de protección por cese de actividad. Por otra parte se ha publicado en el B.O.E la Orden TIN 25/2010 de 12 de enero, que desarrolla las normas de cotización a la Seguridad Social contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

entidades financieras, bien por el incremento de la morosidad, tanto de clientes privados como sobre todo públicos. Por eso, el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo recoge en su articulado una serie de medidas de aplicación directa a los trabajadores autónomos -y a las entidades de economía social-:

- el artículo 7 modifica la normativa del IVA, permitiendo a las empresas la reducción proporcional de la base imponible cuando los créditos correspondientes a las cuotas repercutidas por las operaciones gravadas sean total o parcialmente incobrables, flexibilizando los requisitos para recuperar el impuesto en el caso de impago de las facturas, y acortando los plazos en el caso de las empresas de menor dimensión.
- el artículo 12 prevé la creación de programa de financiación directa a PYMES y autónomos que, en las condiciones que fijará el Gobierno y debía estar operativo antes del 15 de junio de 2010
- el artículo 14 simplifica las obligaciones de documentación en determinadas operaciones vinculadas para las pequeñas y medianas empresas.

Por su parte, la Ley 15/2010, de 5 de julio, tiene por objeto corregir desequilibrios y aprovechar las condiciones de las empresas con el fin de favorecer la competitividad y lograr un crecimiento equilibrado de la economía española, permitiendo crear empleo de forma estable en línea con una concepción estratégica de la economía sostenible. *Entre las principales medidas:*

- Se reduce a un máximo de 30 días el plazo de pago del sector público. También se propone un procedimiento monitorio – nuevo artículo 200. bis LCSP- para hacer efectivas las deudas de los poderes públicos – lo que se ha llamado “el cobrador de la toga”, por referencia al “cobrador del frac”- y se establecen mecanismos de transparencia sobre las obligaciones de pago, mediante informes periódicos en todos los niveles de la Administración
- Se establece un plazo máximo de pago de 60 días por parte de las empresas para los pagos a proveedores, no pudiendo ser ampliado por acuerdo entre las partes.
- Instrumentación a través del ICO<sup>10</sup> de una línea de crédito directa, en condiciones preferentes, dirigida a Entidades Locales para facilitar el pago de deudas firmes e impagadas a empresas y autónomos con anterioridad al 30 de abril de 2010.

Naturalmente no podemos entrar en más profundidad aquí, pues esta lí-

<sup>10</sup> Ya en el RD Ley 5/2009 se puso en marcha una nueva línea ICO para avalar por un importe máximo de 3.000 millones de euros a empresas y autónomos con deudas pendientes de pago por los Ayuntamientos

nea de promoción fiscal, tributaria y financiera del trabajo autónomo desborda nuestro ámbito de análisis, con ser relevante sin duda. En todo caso, sí conviene recordar que estas medidas responden, en efecto, al momento coyuntural actual de crisis, pero realmente son también expresión de garantías de efectividad de derechos económicos reconocidos en el Estatuto del Trabajo Autónomo, como el relativo a la percepción puntual de su retribución –artículo 10 ETAU-. La garantía de efectividad de este derecho no se puede asegurar, como estamos viendo, sólo con medidas de derecho privado, sino que exige una intervención pública decidida, esto es, una profunda socialización de las garantías.

Pero debemos seguir centrándonos en este espacio en las políticas de fomento del trabajo autónomo, desde la política de empleo en sentido estricto. Y a tal fin ya se indicó que hallamos regulaciones recientes, estatales y autonómicas, que atienden al impacto de la crisis en el empleo autónomo. A tal fin se innovan ciertas medidas o, sobre todo, se mejoran otras ya clásicas, como es la recurrente modalidad de pago único de la prestación por desempleo. A este respecto, y con carácter general, conviene hacer dos precisiones. La primera es que se sigue manteniendo el referido "carácter selectivo" de esta política, por lo que no se dirige a todos los desempleados con carácter general<sup>11</sup>. La segunda es el fuerte "carácter sectorial" de estas políticas, atendiendo a las necesidades de reestructuración de sectores de actividad en especiales dificultades.

Así, por ejemplo, contamos con ayudas específicas a los desempleados de los sectores del textil, calzado, juguete y mueble que se incorporen a sociedades cooperativas o sociedades laborales:

- □ Las subvenciones suponen un incremento de las cuantías que fija la Orden general de fomento del empleo en la economía social: un 10% a los menores de 55 años, y un 15% a los mayores que se incorporen a esas entidades de la economía social. La finalidad de estas subvenciones es proporcionar un apoyo especial y potenciar el empleo, incluyendo las fórmulas de la economía social, en aquellos sectores sujetos a importantes transformaciones como consecuencia de la globalización
- □ El Real Decreto 1678/2009, de 13 de noviembre ha supuesto un importante avance en la materia, ya que no solamente reconoce las ayudas al sector del juguete, sino que se aplican en el mismo sentido para los desempleados del sector del textil y el calzado, suponiendo además una equiparación a las ayudas ofrecidas al autoempleo en

<sup>11</sup> Así, de un lado, permite diferenciar la cuantía de las ayudas. De otro, incluso permite eximir del cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos con carácter general para ser beneficiario de las ayudas, como por ejemplo el relativo a un periodo mínimo de inscripción en el Servicio Público de Empleo en la condición de demandantes de empleo – no se suele exigir este requisito de permanencia cuando se trate de mujeres, jóvenes menores de 25 años y personas con grado de discapacidad de más del 33%-.

estos sectores. Por su parte, el Real Decreto 1679/2009 regula en el mismo sentido el mismo tipo de ayudas en el sector del mueble.

Pero es el referido Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, de medidas urgentes de empleo destinadas a los trabajadores autónomos y a las cooperativas y sociedades laborales, el que atiende más directamente algunas de las necesidades de mejora, para hacer frente a la crisis, de las técnicas de fomento de empleo autónomo más eficaces, como es la tantas veces citada modalidad de pago único de la prestación por desempleo<sup>12</sup>. Las novedades a tal fin, que dan cumplimiento al Acuerdo de Diálogo Social, son:

- a) Los jóvenes desempleados menores de 30 años (35 años en el caso de las mujeres) hasta el 31/12/2010 podrán cobrar en un pago único el 80% (hasta ahora era del 60%) de la prestación por desempleo siempre y cuando lo invierten en la creación de su propio negocio.
- b) Hasta el 31/12/2010 se elimina la limitación de hasta dos años que, en relación a aquélla medida, tenían los asalariados para optar a ser socios trabajadores de las cooperativas y sociedades laborales.

Pero junto a la técnica clásica de autoempleo que representa esa instrumentación de una garantía de Seguridad Social también se regula en esa norma reglamentaria la otra técnica recurrente de fomento del empleo ligada a medidas de Seguridad Social, como son las tantas veces comentadas “bonificaciones”. Así, todos aquellos autónomos que hasta el 31/12/2009 contraten indefinidamente a su primer trabajador asalariado tendrán derecho a una bonificación del 50% de las cuotas por contingencias comunes a cargo del empresario durante dos años.

Para beneficiarse de esta bonificación se precisa que el autónomo que lo contrate no haya tenido empleados a trabajadores asalariados durante los tres meses anteriores a esta contratación. Esta bonificación es incompatible con otras análogas.

Este carácter subsidiario de tal bonificación nos lleva al comentario de las medidas contempladas primero en el RD-Ley 2/2009, de 6 de marzo, y luego en la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, que trae razón de aquél, ampliando

<sup>12</sup> Alrededor de esta medida se desarrollan una gran cantidad de iniciativas orientadas a mejorar su eficacia en orden a promover un mayor valor añadido de estos empleos, fomentándose la inserción en empresas de economía social. Así, mediante la potestad convencional, se pretende facilitar la inserción en la forma de trabajo autónomo asociado. En este sentido, es de destacar la firma del Convenio de Colaboración, el 30 de marzo de 2009, entre el Ministerio de Trabajo, a través de la Secretaría General de Empleo y el Ministerio de Industria, a través de ENISA (Empresa Nacional de Innovación), que es una Entidad pública dependiente de la Dirección General de la PYME de este último Ministerio. El objeto de este Convenio es específicamente fomentar el empleo en entidades de economía social, mediante la incorporación de trabajadores desempleados que se acojan al pago único de la prestación por desempleo con el fin de participar como socios trabajadores o socios de trabajo, siendo una de las características principales de los préstamos concedidos por ENISA el no requerir garantías personales. Este Convenio ha dejado abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas se adhieran a él.

algunas referencias al trabajo autónomo respecto de él. Si bien, una vez más, la medida más concreta prevista en esta Ley será la técnica de la bonificación de cuotas, también encontraremos algunas otras novedades que tienen especial interés para el fomento del trabajo autónomo.

Por lo que refiere al fomento de la contratación laboral por parte del autónomo, la ley 27/2009 contiene dos novedades significativas<sup>13</sup>. La primera abre la posibilidad a los autónomos que, en calidad de empleadores, contraten de manera indefinida y hasta el 31 de diciembre de 2010 a perceptores de prestaciones, subsidios por desempleo, o rentas activas de inserción, para bonificarse el 100% de la cuota empresarial por contingencias comunes, hasta alcanzar como máximo el importe de la prestación/subsidio/renta que tuviera pendiente de percibir el beneficiario a la fecha de entrada en vigor del contrato, con un máximo de duración de la bonificación de tres años. Esta medida también afecta a las empresas de la economía social que realicen dichas contrataciones, en concreto a las cooperativas de trabajo asociado y a las sociedades laborales. La segunda, también referida, modificó la DA 10ª del ETAU y persigue favorecer la contratación laboral de sus familiares, incluso mayores de 30 años, si tienen especiales dificultades de inserción laboral, considerándose como tales a las personas con determinada discapacidad.

De este modo, se enfatiza la cualidad empleadora del trabajador autónomo. Un énfasis que viene igualmente reflejado en la DA 3ª, apartado 2, de la Ley 27/2009, que manda al Gobierno impulsar, en el marco del Diálogo Social, un "nuevo Programa de Fomento del Empleo" para 2010 que permita "un mayor uso del sistema por parte de las pequeñas y medianas empresas, por las empresas de economía social y por los trabajadores autónomos que contratan trabajadores por cuenta ajena". La valoración positiva de esta instrumentación del programa de fomento del empleo quedó reflejada en el referido Informe del

<sup>13</sup> Como decía, no son las únicas relevantes. Así, de interés resulta una serie de previsiones que trata de mejorar la regulación del encuadramiento de ciertos colectivos de trabajadores en economía social -autoempleo colectivo-:

- Sistema Especial Trabajadores por cuenta propia agrarios incluidos en el RETA ex Ley 18/2007 (DA 16ª)
- RSS aplicable a los socios trabajadores de determinadas cooperativas: se permite superar las lagunas jurídicas de los socios de trabajo de las cooperativas amparadas por su legislación (DA 17ª)
- Cooperativas de trabajo asociado: se aplica una reducción en el pago de cuotas a aquellos socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado que hayan quedado encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y se dediquen a la venta ambulante (DA 18ª)

Para un estudio de esta dimensión de la Ley 27/2009, vid por todos De la Casa Quesada, S. "Más madera" en la lucha contra el desempleo: Comentario de la Ley 27/2009...". En RTSS-CEF, n.327, pp. 93 y ss.

Congreso<sup>14</sup>. De ahí, que la reciente y polémica reforma del mercado de trabajo, a través del RD-Ley 10/2010, haya favorecido que los trabajadores autónomos también accedan a sus nuevas bonificaciones a la contratación laboral fija.

En cambio, la Ley 27/2009 refuerza la cualidad de trabajador del autónomo cuando, al mismo tiempo, promueve la equiparación en el tratamiento de protección asistencial y de fomento del empleo llevado a favor de los asalariados. Así lo dispone su DA 6ª.

No podemos finalizar este recorrido por las políticas de fomento del trabajo autónomo sin recordar el protagonismo que en este ámbito tienen los Autogobiernos. Aquí recordaremos cómo, para Andalucía, la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, dispone que el fomento del empleo constituye uno de los objetivos específicos de éste Servicio, para lo cual ejerce entre otras funciones la de planificación, gestión, promoción y evaluación de los distintos programas y acciones para el empleo, competencia de la Comunidad Autónoma y, en particular, los relativos al fomento de vocaciones empresariales, la formación de emprendedores y pequeños empresarios, el fomento del autoempleo y la difusión de la cultura empresarial. Una idea especialmente reflejada en la revalorización que de esta forma de trabajar hacen los Nuevos Estatutos de Autonomía, en especial el andaluz.

Por eso, en el marco autonómico, y también del VII Acuerdo de Concertación Social, la reciente *Orden de 26 de abril de 2010* de la Consejería de Empleo persigue, entre otros objetivos, promocionar el autoempleo y la cultura emprendedora como política activa de empleo, especialmente, entre las personas desempleadas. Pero de igual forma, esta norma ha tenido en cuenta las dificultades del momento presente, los sectores económicos y actividades que en la actualidad predominan en Andalucía en el marco del trabajo autónomo, así como las nuevas necesidades y demandas que se plantean. Todo ello permitirá por una parte, una mejor adaptación de los trabajos tradicionales y artesanales a las nuevas exigencias del mercado, y por otra, una mayor potenciación de las nuevas actividades que emergen fundamentalmente, en el marco de una economía sostenible, de ahí que se haya establecido la preferencia en la implantación

<sup>14</sup> Publicada la distribución territorial de las ayudas para el fomento del empleo autónomo y de la economía social en el año 2010 –Orden TI 687/2010–, correspondiendo su gestión a las Comunidades Autónomas y financiadas con cargo a los PGE, el resultado es el siguiente:

- □ 94.127.590 euros destinados a la promoción del empleo autónomo, cooperativas y sociedades laborales. De esta cantidad, 14.913.276 lo será específicamente a la promoción de la economía social
- □ 10.608.000 destinados al pago de cuotas a los trabajadores desempleados que capitalicen su prestación
- □ 94.161.780 Euros para acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo.



de determinadas actividades.

En la misma dirección se mueven otras Comunidades Autónomas, que también están elaborando "Planes de Rescate" para los trabajadores autónomos, a fin de hacer frente a las grandes dificultades que están teniendo desde 2008 para mantener sus negocios. El más reciente y, a mi juicio, completo, es el anunciado por el Gobierno de la Rioja. En cualquier caso, con algunas variaciones de cierto interés, este modelo de acción está presente en la práctica totalidad de las políticas autonómicas de intervención frente a la crisis y supondrá un importante factor renovador de las medidas de fomento del trabajo autónomo, en su doble cualidad de "ocupación alternativa" a la asalariada y de "empleador" (ej: II Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo 2009-2013).

### **3. "POLÍTICAS PASIVAS" DE EMPLEO A FAVOR DEL TRABAJO AUTÓNOMO: LA NUEVA PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD**

Pero sin una gran aspiración existía en el colectivo del trabajo autónomo para hallar un verdadero salto cualitativo en su "carrera" hacia una protección social equiparada al trabajo asalariado esa era, sin duda, la cobertura social de sus situaciones de pérdida de empleo, esto es, de "cese de actividad económica", contando con una suerte de sistema de protección "por desempleo". Así se ha venido comprometiendo en el ETAU y en las sucesivas Leyes tanto de desarrollo como de acción contra la crisis, como acabamos de recordar en relación a la Ley 27/2009. Por supuesto, era un compromiso reafirmado en el Acuerdo Social tantas veces referido en este trabajo.

Pues bien, como también se ha anunciado, esa aspiración acaba de ver la luz con la aprobación de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Una vez más nos encontramos con una medida de promoción-protección del trabajo autónomo en la que se dan cita el objetivo de desarrollo del ETAU y la necesidad de afrontar los efectos de la crisis económico-financiera en el empleo autónomo. De ahí que aparezca tanto en el Plan de Rescate aprobado por el Congreso como en el Acuerdo de Diálogo Social. Paradójicamente, mientras que para el empleo asalariado el afrontamiento de la crisis se está haciendo, una vez más, sobre reformas de recorte de protecciones "adquiridas", para el empleo autónomo, que ciertamente aquí partía de una posición de 0, se ha hecho a través de un enfoque de garantías, estableciendo un sistema de protección por "desempleo" – aquí la pérdida de actividad se equipararía a la pérdida de empleo asalariado-, tanto en el plano contributivo, que era lo comprometido, como en el asistencial, que supone incrementar el compromiso de protección.

A fin de no dilatar más este estudio no nos detendremos en un análisis

profundo de esta importantísima novedad legislativa e institucional, que bien merece un comentario monográfico, por sus importantes implicaciones sociales, económicas y jurídicas. Tiempo habrá para hacerlo en tanto entra en vigor, pues no lo estará hasta el 6 de noviembre de 2010, tres meses después de la publicación de la Ley –BOE 6 agosto-. Aquí bastará con sintetizar los aspectos más relevantes de este régimen jurídico y que, para ser coherentes con el objeto de análisis de este estudio, centraremos básicamente en dos aspectos: el ámbito subjetivo y en la acción protectora.

Por lo que hace al *ámbito subjetivo* –artículo 2-, la protección alcanza a todos los trabajadores autónomos incluidos en el RETA, siempre y cuando estén cubiertos por contingencias profesionales. No obstante, también incluye a los trabajadores por cuenta propia agrarios incluidos en el ámbito del Sistema Especial previsto para ellos en el RETA, si bien se prevén particularidades –DA 8ª Ley 32/2010-, y los incluidos en el Régimen Especial del Mar. Asimismo, se prevé la inclusión en el sistema de protección del autoempleo colectivo, pues tanto los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado –DA 6ª- como los trabajadores autónomos que ejerzan su profesión de modo conjunto con otros bajo cualquier forma admitida en Derecho –DA 7ª-, si bien en los términos fijados en esas disposiciones y que fijan requisitos específicos para la tutela.

Por lo que refiere a la *acción protectora* –artículo 3-, el sistema de protección por cese de actividad comprende las prestaciones siguientes:

- a) La prestación económica por cese total, temporal o definitivo, de la actividad, que tiene naturaleza de prestación contributiva de la Seguridad Social ex artículo 41 CE. La cuantía de la prestación, que será la misma durante todo el periodo de disfrute, será el 70% de la base reguladora, calculándose ésta a través del promedio de las bases por las que se hubiera cotizado ruante los doce meses continuados e inmediatamente anteriores a la situación legal de cese –artículo 9-. Se fijan unos topes o límites, máximo – el 175% del IPREM, si no tiene hijos a cargo, o el 200 o el 225 de dicho indicador si tiene uno o más hijos, respectivamente - y mínimo –el 107% o el 80% del IPREM, según tenga o no hijos a cargo-. La duración de la prestación estará, como es natural, en función del tiempo cotizado, y será de un mínimo de dos meses si se ha cotizado de 12 a 17 meses, y un máximo de 12 meses, si se ha cotizado de 48 meses en adelante –artículo 8.1-.

Agotada la duración máxima, será necesario esperar, si se quiere causar una nueva prestación, 18 meses -artículo 8.2-. Transcurrido ese periodo y si se reúnen los requisitos legales que definen la situación protegida podrá ver reconocido un nuevo derecho. Aunque

la Ley 32/2010 preveía sólo 12, la Ley 35/2010 los ha ampliado 6 más, confirmando la voluntad de recortar el gasto del sistema en tiempos de crisis.

- b) El abono de la cotización de Seguridad Social del trabajador autónomo, por contingencias comunes, en régimen correspondiente, que corresponderá a la entidad gestora. No existe obligación de cotizar en caso de víctimas de violencia de género.
- c) El conjunto de prestaciones relativas a la formación, orientación profesional y promoción de la actividad emprendedora de los trabajadores autónomos beneficiarios del mismo. Estas medidas se financiarán con un 1% de los ingresos obtenidos a través de las cotizaciones –el tipo de cotización será el del 2,2 %, aplicable a la base reguladora y se fijará anualmente en la LPGE-.

Un breve comentario merece el aspecto relativo al *órgano gestor*. Conforme al artículo 16 de la Ley, la gestión le corresponderá a la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales con las que se tengan contratadas estas contingencias. Por lo tanto, con carácter general, a la MATEP corresponde la gestión de las funciones y servicios derivados de la prestación económica por cese de actividad de los trabajadores autónomos y proceder al reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones, así como su pago, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a los órganos competentes de la Administración en materia de sanciones sociales. Como es natural, la recaudación de cuotas no les corresponde a ellas, sino a la TGSS –artículo 15 de la Ley-. Sólo cuando el trabajador autónomo no tenga cubiertas las contingencias profesionales con una Mutua, sino con una Entidad Gestora de la Seguridad Social –Instituto Social de la Marina para el Régimen Especial del Mar y el SPEE para el RETA-, a ésta le corresponderá la gestión (DA 4ª Ley).

Finalmente, no podemos dejar de mencionar en este brevísimo recorrido por el nuevo sistema de protección por “desempleo autónomo” –sin empleo autónomo- la previsión que se hace al reconocimiento de una *prestación no contributiva para hacer frente a situaciones actuales* de cese de actividad o pérdida de empleo autónomo. No queda claro que se configura actualmente como un “nivel asistencial” del sistema, al estilo del vigente, caóticamente cierto, para el desempleo asalariado, sino que parece más bien entenderse como una medida excepcional para la actual coyuntura, al modo del “programa temporal de protección pro desempleo e inserción” previsto para los desempleados asalariados –reconocido en el artículo 1.2 Ley 14/2009 y prorrogado, si bien con modificaciones que restringen el acceso, por el RD-Ley 12/2010, 20 agosto-. No obstante, aunque apunta a un medida de protección coyuntural afirma que se trata de una “prestación no contributiva” y le otorga el enfoque de “derecho”, por lo que parece firme su vocación de permanencia, como ha sucedido para el desempleo asalariado-.

Las claves de esta nueva prestación están en el régimen previsto por la DA 13ª de la Ley, si bien se prevé un específico desarrollo reglamentario, al que se habilita para establecer nuevos requisitos para el acceso a la prestación además de los previstos en la Ley, con lo que se produce una cierta, e indebida, deslegalización. Los aspectos básicos de esta prestación no contributiva son:

- Beneficiará a los trabajadores autónomos que hayan cesado en su actividad a partir de 1 de enero de 2009 y que no reciban ninguna otra prestación pública, por lo que tiene un carácter subsidiario.
- Tiene una naturaleza asistencial más que “no contributiva”. La razón es que sí exige una cotización previa –tres años en los últimos 5-, ligándose a la carencia de rentas -ingresos familiares por persona que no supere el 75% del SMI-.
- Su objetivo es garantizar una renta de subsistencia –la ley habla con toda impropiedad de “dar un soporte económico”, evidenciando el anglicismo a todas luces intolerable desde las más elementales exigencias de defensa de la corrección lingüística- mientras el trabajador sigue un itinerario de orientación y formación para mejorar su ocupabilidad. Por tanto, se trata de una suerte de “renta activa de inserción”. De ahí que se vincule al compromiso de búsqueda activa de empleo y se le exija un mínimo de actividad formativa -180 horas-.
- La prestación consiste en un cobro mensual de 425 Euros –es un subsidio- durante un máximo de 6 meses, vinculado al referido compromiso de actividad.

La prestación es, sorprendentemente, “compatible con otras prestaciones” de las CCAA y deberá ser regulada, por vía reglamentaria, en el plazo de tres meses, se supone que de la entrada en vigor de la Ley –por tanto serían 6 meses en total: tres para la vigencia de la Ley y tres para el desarrollo reglamentario-. Respecto a la compatibilidad con otro tipo de prestaciones autonómicas<sup>15</sup> conviene evidenciar que algunas CCAA ya previeron una medida de este tipo, como es el caso de Cataluña. Así, después de más de un año de reivindicación por parte de la Confederación de Trabajadores Autónomos de Cataluña (CTAC), integrada en UPTA España y UGT de Cataluña, el Consell de Govern de la Generalitat aprobó una “Ayuda Temporal Extraordinaria” (ATE) como prestación de “desempleo” de emergencia para los autónomos en situación de

<sup>15</sup> Los beneficiarios deberán estar inscritos como demandantes de empleo durante seis meses, tener un periodo cotizado de al menos tres años y no disponer de recursos económicos suficientes dentro de la unidad de convivencia. La ATE tendrá un presupuesto para el próximo ejercicio de 13 millones de euros, de los que una parte se dedicará a la orientación para el autoempleo. El sector valoró muy positivamente la consecución de este sistema de ayudas que se une a otros ya aprobados por algunas Comunidades Autónomas, aunque con diferente formato, como es el caso de Castilla La Mancha y Euskadi, y que sin duda son un ejemplo para el resto de las Administraciones Públicas y que ilustra el creciente paralelismo entre las evoluciones de los estatutos profesionales de estos colectivos.

paro que no perciban ingresos. La paga ascenderá a 425 euros mensuales con una duración máxima de seis meses y forma parte de las 30 medidas del pacto anticrisis firmado con los Agentes Sociales de Cataluña.

Más sorprendente aún ha resultado la derogación de esta norma antes de su entrada en vigor ex Ley 35/2010 de 17 septiembre.

#### **4. OTRAS MEDIDAS DE PROMOCIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO QUE IMPLICAN AL SECTOR PRIVADO**

Una característica básica de las políticas de empleo es su dimensión pública, de modo que la práctica totalidad de las medidas se vinculan a la acción de los poderes públicos, ya sean estatal, autonómico o local, al tiempo que evidencia una dimensión eminentemente económica, como se ha dicho. De ahí que para muchos, no sin razón, la política de empleo se reduzca a menudo a un instrumento de distribución de ingentes recursos desde los poderes públicos hacia los sujetos económicos. Ahora bien, tampoco puede caerse en un extremo reduccionismo y olvidar que la creación de empleo, sea por cuenta ajena sea por cuenta propia, es una cuestión social y, por tanto, asume una lógica de "responsabilidad social", en la que están implicados todos los actores, públicos y privados. Ni el mercado crea por sí mismo el equilibrio necesario entre la oferta y la demanda de empleo, como parecen entender los economistas clásicos y constituye hoy opinión mayoritaria, ni las políticas públicas son suficientes para lograrlo, como dan a entender los partidarios del institucionalismo más férreo, de ahí la necesidad de una ordenación amplia y coherente de sujetos e instrumentos y recursos, de modo que sólo desde una política de crecimiento económico socialmente sostenible será posible creer en la posibilidad de obtener ese equilibrio.

No es tampoco propósito de este trabajo, que ha pretendido más bien exponer un panorama de la actualidad de la política de empleo a favor del trabajo autónomo, el ofrecer un análisis detenido de estas otras medidas que desbordan los cauces o técnicas más recurrentes o clásicos. Como no lo es el evidenciar la conexión de la política de empleo para los autónomos con la eventual "responsabilidad social", tanto por parte de las empresas como de los poderes públicos, tópico hoy en creciente auge también en la doctrina iuslaboralista pese a ser en gran medida mítico y brumoso. Aquí sólo pretendo dar cuenta de algunas medidas originales, obedientes en gran medida a iniciativas de los privados, aunque no sólo, dirigidas a fomentar el trabajo autónomo, por tanto con más fin de dar cuenta de las oportunidades de innovación que de ser exhaustivos.

En el marco de las *políticas de fomento del ahorro privado*, y por tanto, en cierto modo de la "previsión social privada", al margen de ya citada reforma de la normativa sobre "planes de pensiones" para facilitar su rescate, también

en caso de autónomos que hayan cesado su actividad y figuren inscritos como demandantes de empleo –RD 1299/1999–, también es de destacar las iniciativas de ciertos Bancos en orden a fomentar los “seguros de desempleo”. Vinculados a la contratación de hipotecas y como fórmula de protección privada frente a esa eventualidad. Por lo general, estos productos de tipo financiero con “compromiso social” –cláusula social del contrato hipotecario complejo– no incluyen a los autónomos, por la sencilla razón de que éstos carecían, hasta ahora, de la cobertura de desempleo. Sin embargo, cabría preguntarse ahora, tras la nueva ley que crea un sistema de protección específico, si una previsión de este tipo no podría ser, además de resultar contraproducente para la entidad, que ve limitado su campo de acción, indicativo de un trato desigual prohibido, en virtud del principio de igualdad.

En cambio, y dentro de las políticas de captación de clientela por parte de Grandes Empresas, sí que tienen cabida cada vez más productos contractuales que suponen un “Plan de Ahorro de Costes” para autónomos y microempresarios. Es el caso, por ejemplo de las nuevas ayudas que Telefónica ofrece a sus clientes que realicen actividad por cuenta propia, de modo que mejora de este modo su posición respecto al desempleo, ya que por un lado mantiene las ayudas a los desempleados y por otro potencia la creación de empleo desde su base, las Pymes y Autónomos.

Entre este catálogo heterogéneo de medidas de fomento del trabajo autónomo, que a veces aparece difícilmente deslindable de la promoción de “falsos autónomos”, merece la pena destacar algunas iniciativas singulares de empresas de servicios. Me refiero a la propuesta de mutar en trabajadores autónomos lo que ahora son trabajadores por cuenta ajena, en la línea de la política emprendida por el GRUPO EROSKI<sup>16</sup>. No es, sin embargo, el único ejemplo, como acreditó en su día la polémica de las empresas BIMBO y PANRICO, paradigmáticas en estas políticas y en relación al fomento del trabajo autónomo económicamente dependiente. Precisamente, el Consejero Delegado de PANRICO, la Secretaria General de Empleo, y el Director General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y RSE presentaron el Acuerdo de Interés Profesional, firmado entre la empresa PANRICO, los sindicatos (CCOO y UGT) y las asociaciones de trabajadores autónomos que representan a transportistas económicamente dependientes. Se desarrolla así un derecho colectivo de los autónomos recogido en el ETAU, el *Acuerdo de Interés Profesional*, un instrumento de nuevo clave para avanzar en la convergencia entre las diferentes formas de empleo.

<sup>16</sup> [http://www.mtin.es/es/sec\\_trabajo/autonomos/economia-soc/NoticiasDoc/NoticiasPortada](http://www.mtin.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/NoticiasDoc/NoticiasPortada)

## 5. REFLEXIÓN FINAL

Ahora sí ha llegado el momento de finalizar este estudio. No vamos a volver, pues, sobre cuestiones ya planteadas, resumiendo lo que con mayor o peor fortuna se ha analizado a lo largo de estas páginas. En este espacio lo que interesa poner de relieve es el confirmar la profunda transformación institucional y normativa, por encima incluso de la social y económica, que ha experimentado en estos últimos años el trabajo autónomo como sistema de autoempleo alternativo al sistema de empleo asalariado. Éste lejos de verse desplazado o reducido con carácter general se ve complementado por aquél, de modo que el predominio que todavía mantiene el empleo asalariado sobre el empleo autónomo en un plano socio-económico no se traduce en la perpetuación de dos espacios de regulación y protección diferenciados de modo radical sino que, antes bien al contrario, están experimentando intensos y extensos procesos de convergencia en todos sus planos. Sin duda uno de los que más y mejor responden a ese nuevo principio jurídico en ciernes de equiparación reguladora y protectora es el relativo a la política y, cómo no, al Derecho Social del Empleo.

En suma, los juristas del trabajo tendremos que prestar una creciente atención a este sector socio-económico. Y para ello deberemos renovar profundamente no sólo nuestras actitudes, hasta ahora en gran medida presididas por la imagen negativa del mismo, en cuanto instrumento bien de salida resignada a las crisis –la economía social como forma de asistencia hospitalaria a desempleados y empresas- o bien como forma de huida o de elusión de la normativa laboral, sino también nuestras técnicas y garantías. Aunque ya se ha visto que siguen siendo centrales las técnicas de autoempleo basadas en medidas de tipo sociolaboral, no menos cierto es que otras nuevas garantías se imponen para hacer efectivos derechos socio-profesionales del trabajador autónomo, como aquellas que se dirigen a dar efectividad a sus derechos económicos –el cobro efectivo y puntual de su retribución, por ejemplo-. Es evidente que ya se dan las condiciones para iniciar la construcción de un nuevo edificio jurídico-institucional, como es el “Derecho Social del Trabajo Autónomo”, de un lado, y el “Derecho Social del Autoempleo”, de otro. Tiempo habrá para avanzar desde la construcción de los pilares a la edificación de sus principales plantas y estructuras en un trabajo que, como es obvio, deberá ser colectivo y afrontado, críticamente desde luego, por la comunidad científico-profesional.