

REFLEXIONES GENERALES SOBRE EL TRABAJO AUTÓNOMO COMO POSIBLE, Y LIMITADA, VÍA DE ACCESO AL MERCADO LABORAL PARA LOS TRABAJADORES DE EDAD*

Eduardo Rojo Torrecilla**
Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. –2. Datos generales sobre el empleo autónomo en la UE y en España. –3. Sobre los conceptos de trabajador autónomo y de edad madura. –4. Algunas reflexiones teóricas y conceptuales del porqué del emprendimiento, voluntario o forzado, de las personas de edad madura (que en la gran mayoría de las ocasiones han sido antes trabajadores por cuenta ajena). –5. Las características de los estímulos al empleo (asalariado o autónomo) de los trabajadores de edad avanzada. –6. Normas estatales de apoyo al emprendimiento. 6.1. Ley 14/2013 de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. 6.2. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social. 6.3. Ley 6/2017 de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo. –7. Propuestas europeas y españolas de potenciación del trabajo autónomo y del emprendimiento. 7.1. Propuestas europeas. 7.1.1. Comunicación de la Comisión “Hacia una recuperación generadora de empleo”. 7.1.2. Comunicación de la Comisión “Plan de acción sobre emprendimiento 2020 Relanzar el espíritu emprendedor en Europa”. 7.2. Propuestas españolas. 7.2.1. Informe 02/2014 del Comité Económico y Social de España, dedicado a “La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad”. 7.2.2. Informe núm. 33/2017 del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, dedicado a “La población de 45 a 64 años en situación de paro de larga duración”. –8. Para concluir. Una breve anotación final.

RESUMEN

El artículo procede al estudio del trabajo autónomo como posibilidad, voluntaria o no, de acceder al mercado de trabajo, o bien de permanecer en el mismo. En primer lugar, es objeto de atención el marco general del empleo autónomo en la Unión Europea y en España. A continuación, se trata de concretar qué debe entenderse por trabajador autónomo y por trabajador de

*Recibido el 14 de septiembre. Aceptado el 10 de octubre.

El presente artículo se inscribe en el proyecto de investigación DER2013-41638-R “El impacto de la normativa de empleo en los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora” (Investigador principal: Ricardo Esteban Legarreta). Fecha de finalización: 1 de diciembre de 2017.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

edad madura, y cuáles son las razones que llevan a los trabajadores mayores a optar por la vía del emprendimiento. Son objeto de atención los estímulos para facilitar la contratación de trabajadores de edad, así como para facilitar el trabajo autónomo, estudiando las normas más recientes. Finalmente, el artículo presta atención a las propuestas europeas y estatales de potenciación del trabajo autónomo y del emprendimiento.

ABSTRACT

The article examines self-employment as a possibility, whether voluntary or not, to enter or remain in the labour market. Firstly, the general framework for self-employment in the European Union and Spain is the focus of attention. Next, it is a matter of specifying what should be understood as self-employed and mature workers, and what are the reasons that lead older workers to opt for the entrepreneurial path. Attention is focused on incentives to facilitate the recruitment of older workers, as well as to facilitate self-employment by studying the latest standards. Finally, the article pays attention to the European and state proposals for strengthening self-employment and entrepreneurship.

Palabras clave: trabajo autónomo, mercado de trabajo, trabajadores de edad madura, emprendimiento.

Key words: self-employment, labour market, mature workers, entrepreneurship.

1. INTRODUCCIÓN

¿Es España, es la Unión Europea, un país, un territorio, para trabajadores maduros o de edad avanzada? Desde luego, al menos para España, las noticias que leemos en los medios de comunicación, que no son sino la síntesis de propuestas empresariales o de acuerdos alcanzados en grandes empresas, no invitan demasiado al optimismo, al menos para los de mayor edad, que son los primeros a los que se les ofrece la salida voluntaria (“desvinculación voluntaria de la empresa”), eso sí con unas condiciones económicas atractivas y que nos hacen pensar sobre cuál es el valor de trabajo para las empresas y cuáles son las condiciones laborales cuando tantos trabajadores se adhieren voluntariamente a los planes de bajas incentivadas.

Los mayores de 45 años (la “edad madura” según la normativa española reguladora de ayudas para acceder al mundo del trabajo) son también personas que quedan en gran medida excluidas de las ofertas de empleo, aunque teóricamente la edad no debería ser un requisito condicionante, legalmente hablando, para la contratación. El recientemente publicado Informe 2016 sobre oferta y demanda de empleo en España, que anualmente elaboran Infoempleo y Adecco, pone de manifiesto que el valor promedio del criterio de edad se sitúa en torno a los 33 años, y que los profesionales mayores de aquella edad, es decir quienes poseen una más larga trayectoria en el mercado laboral, vuelven, como en años anteriores, “a ser los más perjudicados en la distribución de las ofertas de empleo por edades”, ya que las vacantes para las que se solicitan candidatos dentro de la franja de edad “madura-avanzada” se quedó el pasado año en el 2,25 %, mientras que había alcanzado el 4,04 % en 2015¹.

Esta breve reflexión introductoria, de alcance general, me sirve como entrada para preguntarnos qué debemos entender por edad madura, un eufemismo con el que se suele encubrir la

¹ El Informe también nos explica que la edad solicitada en la oferta también varía en función de diferentes factores, entre ellos la categoría profesional. De media, se pide estar en torno a los 36 años para optar a puestos directivos; a los 34 si el objetivo es un cargo de mando intermedio, una edad que también se solicita a los profesionales técnicos, y que baja hasta los 33 años para la categoría de empleados”. <https://iestatic.net/infoempleo/documentacion/Informe-Infoempleo-Adecco-2016.pdf> (última consulta: 30 de noviembre).

llegada a los 50 años (aunque ya veremos después que la normativa española, como acabo de indicar, la sitúa en los 45) y el inicio de las preocupaciones de los trabajadores por la posible pérdida del empleo derivada de procesos de reestructuración o ajustes productivos de su empresa. La reflexión que debemos hacer, y que va en la misma línea que la formulada en documentos de la UE sobre la necesidad de permanencia de los trabajadores de edad en el mercado laboral, ya sea como asalariados ya como autónomos o por cuenta propia, no guarda relación sólo con el posible coste económico de la medida, sino también con lo que la misma supone de desperdicio y despilfarro, en bastantes ocasiones, de un capital humano que cada vez es más necesario para ayudar a las jóvenes generaciones a una incorporación ordenada y tutelada al mercado laboral.

Por ello, mi parecer es que hay que buscar y poner en marcha medidas que posibiliten el mantenimiento de buena parte de estas personas en el mundo laboral, atendiendo al incremento de la expectativa media de vida. Pensemos, sólo a título de ejemplo y sin vocación de exhaustividad, en la reordenación de los tiempos de trabajo, políticas de formación dirigidas especialmente a estos colectivos, la potenciación del autoempleo mediante la concesión de incentivos para ello y la utilización a los mismos efectos de las partidas presupuestarias destinadas a protección por desempleo, o la posibilidad de compatibilizar el percibo de la pensión con una actividad profesional a tiempo parcial.

Nos hemos de preguntar cuál es el apoyo de la normativa comunitaria al trabajo autónomo y más exactamente al emprendimiento, y cómo se concreta partiendo de la base de que las competencias en materia de empleo son de los Estados miembros y la UE ejerce una tarea, ciertamente muy relevante, de coordinación. Nos hemos de preguntar, igualmente, cómo se ha desarrollado la protección al trabajo asalariado y autónomo de personas de edad madura en España, en especial a partir del acogimiento por el gobierno español de la legislación 2012-2015 de las reglas generales defendidas por la UE para potenciar el emprendimiento y dar un mayor apoyo a la economía social en la que están presente formas societarias donde los trabajadores son autónomos pero participan plenamente en el proceso productivo (cooperativas de trabajo asociado).

Conviene tomar en consideración, acercándonos más a cuestiones concretas, a los factores que están, desde hace varios años, en la base del auge y desarrollo del trabajo autónomo, que fueron apuntados certeramente ya en 2010 por el Comité Económico y Social Europeo (CESE)², tales como “las estrategias de las empresas, y en particular ciertas formas de externalización del empleo; la emergencia de nuevas necesidades sociales que deben ser satisfechas, relacionadas en especial con los cambios demográficos y con el envejecimiento de la población; los cambios que afectan a la mano de obra, como el aumento del nivel de formación de las poblaciones el aumento del número de mujeres que se incorporan al mercado laboral; las necesidades de incorporación al empleo de categorías vulnerables excluidas del mercado de trabajo; para estas poblaciones, el trabajo autónomo puede constituir, en determinados casos, una alternativa al desempleo; el deseo de determinados trabajadores de articular mejor su vida profesional y su vida privada; el crecimiento de los servicios y las oportunidades nuevas que brindan las tecnologías de la información y de la comunicación”.

Por otra parte, el crecimiento del empleo autónomo ha ido de la mano con la preocupación, también manifestada en sede comunitaria, por el crecimiento de los “falsos trabajadores autónomos”, y nuevamente fue el CES que alertó sobre esta situación, exponiendo con acierto que “Es indudable que existen trabajadores que, siendo autónomos desde un punto de vista formal

² “Nuevas tendencias del trabajo autónomo: el caso específico del trabajo autónomo económicamente dependiente”. Aprobado en la 462ª sesión plenaria, celebrada los días 28 y 29 de abril de 2010. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2011.018.01.0044.01.SPA&toc=OJ:C:2011:018:TOC (última consulta: 29 de noviembre de 2017).

(especialmente respecto de la denominación que las partes atribuyen a sus relaciones), desempeñan su actividad en las mismas condiciones que los asalariados. Estas situaciones se corresponden a menudo con supuestos en los que un empresario recurre a la calificación de trabajo autónomo para eludir la aplicación del Derecho laboral o de la seguridad social. En realidad, en numerosos casos, la conversión en trabajador autónomo económicamente dependiente no es, en sentido estricto, una opción voluntaria sino forzada por causas ajenas, como una externalización productiva o la reconversión de una empresa con la consiguiente extinción de los contratos laborales....³.

Debate y preocupación que sin duda también existe en España, como lo demuestran los conflictos suscitados en algunas empresas de la llamada economía colaborativa sobre la existencia de vínculo laboral real detrás de una apariencia de trabajo autónomo o por cuenta propia.

Pero antes de referirme de forma específica a los trabajadores autónomos de edad y a medidas y propuestas para mejorar su situación en el ámbito laboral, es necesario conocer algunos datos de carácter más general sobre el empleo autónomo en la Unión Europea en general y en España en particular. A ello dedico el siguiente apartado.

2. DATOS GENERALES SOBRE EL EMPLEO AUTÓNOMO EN LA UE Y EN ESPAÑA

Tomemos como punto de referencia para el conjunto de la UE el sexto informe sobre las condiciones de trabajo en Europa, publicado por Eurofound a finales de 2015⁴, que nos alerta primeramente de algo que ya he apuntado con anterioridad, cual es la dificultad de conseguir unos datos claros y bien contrastados del trabajo autónomo, en cuanto que muchas personas trabajadoras no siempre conocen con claridad cuál es su vínculo contractual. Aún así, y partiendo de las definiciones comúnmente aceptadas, a las que me referiré más adelante, el trabajo autónomo oscila mucho entre los diversos Estados miembros, yendo desde el 7 % en Noruega hasta el 31 % en Grecia, con una amplia diversidad igualmente entre los ciudadanos de los distintos Estados respecto a cuál fue la razón de trabajar como autónomo, que va desde una opción personal consciente en países nórdicos hasta la inexistencia de otra posibilidad de acceso al mercado de trabajo en buena parte de los países de la Europa del Este. Igualmente, destaca que la preferencia consciente por el trabajo autónomo es muy superior entre los profesionales cualificados que entre aquellos de bajo nivel (por ejemplo, ocupaciones elementales y trabajadores agrícolas), y que son mayoritariamente varones con un nivel de educación secundaria, como mínimo, y con una edad que pone de manifiesto su presencia ya desde hace unos cuantos años en el mundo laboral.

Datos y propuestas concretas se encuentran también a escala europea en una importante Resolución aprobada por el Parlamento Europeo el 14 de enero de 2014, sobre la protección social para todos, incluidos los trabajadores autónomos⁵. Al igual que en el estudio posterior-

³ Para el CES es fundamental “intensificar la lucha contra el fenómeno de los falsos autónomos, mediante mecanismos que permitan mejorar el registro y la comprobación de su posición efectiva en el mercado de trabajo. La dependencia económica del contratista (generalmente, el anterior empleador) indica que sigue existiendo una relación laboral”, constatando que “Parte de los autónomos constituyen ahora lo que se denomina la «capa flexible» de la mano de obra, que se caracteriza por unas relaciones de trabajo poco estables, que pueden romperse fácilmente en caso de recesión económica y restablecerse en cuanto las perspectivas de crecimiento vuelven a ser más positivas”. Vid. Dictamen “Uso abusivo del estatuto de trabajador autónomo”. Aprobado en la 488ª sesión plenaria, celebrada los días 20 y 21 de marzo de 2013. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.161.01.0014.01.SPA&toc=OJ:C:2013:161:TOC (última consulta: 20 de noviembre)

⁴ https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1634en.pdf (última consulta: 1 de diciembre).

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2014-0014+0+DOC+PDF+V0//ES> (última consulta: 30 de noviembre).

mente elaborado por Eurofound, el PE destacaba que el trabajo autónomo representaba más del 15 % del empleo total en la UE, al tiempo que también ponía de manifiesto que “en algunos casos no se trataba de la opción preferida por la persona en cuestión, sino más bien de una necesidad debida a la falta de otras oportunidades de empleo o de regímenes de trabajo lo bastante flexibles como para combinar el trabajo y la prestación de cuidados a personas dependientes”. Hacía hincapié en que esta modalidad de prestación de servicios debía reconocerse como “una forma de trabajo que favorece la creación de empleo y la disminución del desempleo, y que su evolución positiva debería ir acompañada de medidas adecuadas de protección social de los trabajadores autónomos definidas en la legislación nacional de los Estados miembros”; manifestaba su preocupación por la falta de una definición nacional clara de trabajo autónomo que aumentaba “el riesgo del falso trabajo autónomo entre los trabajadores de la UE y puede dificultar su acceso a una seguridad social adecuada”, pidiendo a los Estados miembros que identificaran claramente “el falso trabajo autónomo y sancionen a los empresarios si se constatan y acreditan tales casos”, sin perjuicio todo ello de recordar, y aunque no se hubiera recogido en la Resolución igualmente deberíamos acudir al derecho originario y derivado de la UE, que “la determinación de la condición de trabajador asalariado debe seguir siendo una responsabilidad jurídica del Estado miembro anfitrión en cuyo territorio se realice el trabajo”. En fin, consciente de que el trabajo autónomo es una vía utilizada en ocasiones para eludir responsabilidades empresariales hacia el personal a su servicio, pedía a los Estados que velaran para que dicha actividad prestacional “no se convierta en un medio de impedir que los trabajadores disfruten de los beneficios de la seguridad social y la seguridad en el trabajo ni un medio de que los empleadores eludan el Derecho laboral y de la seguridad social”, al mismo tiempo que llamaba a evitar “la asimilación de los trabajadores autónomos con los asalariados a fin de proteger las ventajas del trabajo autónomo y de la actividad económica de tal naturaleza, y de contribuir al desarrollo del espíritu empresarial y de la calidad de los servicios”.

Pasemos a continuación a examinar, con la lógica brevedad de un artículo como el que estoy redactando, los datos sobre el empleo autónomo en España, ahoyá ya sí centrados en la población objeto de mi estudio, es decir los mayores de 45 años, ya que afortunadamente disponemos de estudios dedicados monográficamente al colectivo de trabajadores mayores de dicha edad, y dentro de los mismos hay datos concretos sobre quienes prestan servicios por cuenta propia. El documento más relevante a mi parecer para conocer el estado de la cuestión es el Informe 2017 sobre el mercado de trabajo de los mayores de 45 años (con datos de 2016), elaborado por el Observatorio de las Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal⁶, que nos aporta estos datos generales: 10.060.858 personas mayores de edad, de las que 4.170.853 estaban afiliadas a la Seguridad Social, habiendo sido contratadas en el año objeto del estudio 2.670.3011, y encontrándose en situación de desempleo 811.276⁷. Refiriéndonos más concretamente a los autónomos mayores de 45 años, el número de afiliados al RETA era de 1.765.350

⁶ http://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_mercado_trabajo/imt2017_datos2016_estatal_mayores45.pdf (última consulta: 28 de noviembre).

⁷ Según el citado Informe, “Los datos de ocupación que muestra la afiliación a la Seguridad Social registraban a finales de 2016 un incremento de ocupados del 5,34 %, es decir, 389.268 personas más estaban en alta en el sistema. La contratación laboral presenta un aumento del 11,70 % y por lo que respecta al paro registrado en el colectivo, descendió en algo más de cien mil parados, un 5,56 %.

Desde el punto de vista de las ocupaciones en las que más se emplearon los trabajadores mayores de 45 años, el Gran Grupo de Ocupaciones Elementales concentraba la mayoría de los contratos, destacando ocupaciones como Peones agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines) o Personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares. El Gran Grupo de Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores es el segundo que agrupa mayor proporción de contratos donde destaca la ocupación Cocineros asalariados.

Por último, en ocupaciones como Albañiles, Trabajadores de los cuidados personales a domicilio, Conductores asalariados de camiones, Conductores de autobuses y tranvías y Operadores de maquinaria agrícola móvil, la presencia de trabajadores del colectivo es relevante, en ellas de cada cien contratos que se concertaron en 2016 más de cuarenta se formalizaron con trabajadores mayores de 45 años”.

trabajadores, más del 55 % del total de los afiliados a este régimen especial⁸. Respecto a la distribución por tramos de edad y por sexo, el informe pone de manifiesto que “el 28,75 % de los afiliados mayores de 45 años en este régimen especial se encuentran en el tramo de menor edad, porcentaje que disminuye progresivamente hasta llegar al 21,17 % que representan los mayores de 59 años. Tanto si se consideran los datos referidos a la afiliación en autónomos de los mayores de 45 años, como si se atiende a los menores de esta edad en el mismo régimen, los hombres representan siempre más del 60 % en todos los tramos”.

Si seguimos buscando más información oficial sobre la población autónoma, que incluya datos de interés para nuestro estudio, hemos de acudir al propio Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que nos facilita en unos de sus documentos el “perfil de los trabajadores autónomos en España a 30 de junio de 2015”⁹, siendo este: “sector servicios, sin asalariados a su cargo, con una sola actividad, varón, entre 40 y 54 años (aunque con una importante presencia entre 25 y 39 años), español, que lleva 5 años o más en su negocio, y que cotiza por la base mínima de cotización”. En esa fecha, había 3.211.048 afiliados por cuenta propia en la Seguridad Social (3.198.866 en el RETA), de los que 1.977.277 eran autónomos personas físicas, es decir que “no están integrados en sociedades mercantiles, cooperativas u otras entidades societarias, tampoco son colaboradores familiares ni están registrados como parte de algún colectivo especial de trabajadores”. Por bases de cotización es abrumadoramente mayoritario el número (y porcentaje) de quienes cotizan por bases mínimas, 1.705.509, el 86,3 % del total.

Un dato preocupante, y que debe tomarse en consideración en todas las políticas de empleo, generales o propias para trabajadores autónomos y a las que me referiré más adelante, es el del desempleo de las personas mayores de 45 años, un colectivo especialmente vulnerable, ya que como pone de manifiesto un reciente informe del BBVA-IVIE¹⁰, “el 39,2% de los parados de ese grupo de edad lleva buscando empleo más de cuatro años y el 72,1% lo hace desde un año o más, porcentajes muy superiores a los de la población joven (10,6% y 42,8%, respectivamente)”, debiéndose las dificultades de inserción laboral de este colectivo a diversos factores, entre ellos el nivel de cualificación que se sitúa por debajo de la media de las personas desempleadas, ya que “En 2016, el 65,6% de los desempleados de 50 o más años posee como máximo nivel de estudios obligatorios, mientras que en el caso de la población más joven este porcentaje es del 48%. Por otro lado, tan solo el 8,9% de los parados de 50 o más años posee estudios universitarios, porcentaje que aumenta hasta el 15% en la población parada más joven”.

3. SOBRE LOS CONCEPTOS DE TRABAJADOR AUTÓNOMO Y DE EDAD MADURA

Partimos del conocimiento pleno de aquello que la normativa laboral española conceptúa como trabajador por cuenta ajena y que delimita qué deba entenderse por trabajador por cuenta propia, si bien será necesario efectuar algunas consideraciones concretas sobre los trabajadores autónomos económicamente dependientes cuando aborde la posibilidad abierta por la Ley 31/2015 de 9 de septiembre de su conversión, temporal, en empleador y sin perder la condición de TRADE. Nuestro interés se centra en el concepto de trabajadores de edad madura, y es necesario indicar de entrada que es difícilmente determinable sólo desde una perspectiva jurídica laboral, ya que influyen otros muchos factores, entre ellos el proceso de mejora de las condi-

⁸ El informe constata que “En los últimos diez años, la representatividad de los mayores de 45 años dentro del Régimen Especial ha ido aumentando progresivamente, pasando del 45,25 % que encontrábamos en 2005, hasta llegar al 55,32 % comentado en el párrafo anterior. Esta mayor representatividad es consecuencia de la diferente evolución que ha tenido la afiliación del Régimen Especial de Autónomos en todas las edades y la del colectivo especialmente motivada en las campañas y mejora de la normativa reguladora”.

⁹ http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2015/2trim/PERFILES_POR_COMUNIDADES.pdf (última consulta: 28 de noviembre de 2015).

¹⁰ https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/07/FBBVA_Esenciales_18.pdf (última consulta: 29 de noviembre).

ciones de vida y la progresiva ampliación de la edad de vida y envejecimiento de la población, combinado con un acceso más tardío que en etapas históricas anteriores de los jóvenes (concepto de joven que se ha ampliado en España en términos legales hasta los 30 años, inclusive, para medidas de fomento de empleo, ya sea asalariado o autónomo).

Se ha puesto de manifiesto en estudios doctrinales la “pluralidad terminológica”, al referirse al trabajo autónomo según diversas circunstancias, refiriéndose al “trabajo por cuenta propia”, “trabajo independiente” y “trabajo no asalariado”, pero todos ellos con una nota común que sería “la ausencia de un tercero con facultad de dirigir la actividad laboral del empleador”¹¹.

Para la OIT según el catálogo internacional de clasificaciones económicas (CISE)¹² interesa destacar que el concepto de empleo independiente (en el que se incluyen todos aquellos que no son asalariados por cuenta ajena) es definido como “aquellos empleos en los que la remuneración depende directamente de los beneficios (o del potencial para realizar beneficios) derivados de los bienes o servicios producidos (en estos empleos se considera que el consumo propio forma parte de los beneficios). Los titulares toman las decisiones operacionales que afectan a la empresa, o delegan tales decisiones, pero mantienen la responsabilidad por el bienestar de la empresa. En este contexto, la «empresa» se define de manera suficientemente amplia como para incluir las operaciones de una sola persona”. Obviamente, aquel concepto va estrechamente vinculado con el trabajador por cuenta propia, que se define como “aquellos trabajadores que, trabajando por su cuenta o con uno o más socios... tienen el tipo de empleo definido como «empleo independiente»... y no han contratado a ningún «empleado» de manera continua para que trabaje para ellos durante el período de referencia ... Cabe notar que durante el período de referencia los miembros de este grupo pueden haber contratado «empleados», siempre y cuando lo hagan de manera no continua...”.

Vinculemos a continuación la relación jurídica, asalariada o autónoma, con la edad de la persona trabajadora. Para la OIT, en su Recomendación sobre los trabajadores de edad, se deja a los Estados miembros su concreción y sólo se indica que debe aplicarse a quienes, “por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación”, de tal manera que cada país “podrá definir con mayor precisión a qué trabajadores se aplica, con referencia a grupos de edad determinados, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales y en forma apropiada a las condiciones locales”¹³.

En nuestra explicación partiremos de la edad referenciada en la normativa de política de empleo, es decir los mayores de 45 años. Repárese en lo que dispone el texto refundido de la Ley de Empleo (RDLeg. 3/2015 de 23 de octubre), uno de cuyos objetivos citados en el art. 2 es asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, entre los que se cita concretamente a los trabajadores mayores de dicha edad, y para los que son válidas tanto las medidas de potenciación del trabajo asalariado como del autónomo, ya que otro de los objetivos de la LE es el fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, de tal manera que se debe “mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial”.

¹¹ Ledesma Céspedes, Carlos. Estudio regional sobre trabajo autónomo y economía informal. OIT, Lima, 2013. http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/forlac/estudios/trab_autonomo_ei_cledesma.pdf (última consulta: 11 de noviembre).

¹² <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/icses.html> (última consulta: 24 de noviembre).

¹³ La OIT utiliza el concepto de trabajadores edad avanzada (55 a 64 años), y el término también ha sido utilizado por la doctrina laboralista española. Vid Sánchez-Urán, Yolanda. “Trabajadores de edad avanzada: empleo y protección social”. Revista del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, núm. 33, 2000, págs. 215 a 249. http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/33/estudio9.pdf (última consulta: 10 de noviembre de 2017).

La estrecha relación entre las políticas de empleo de la UE y las españolas y utilizo el plural por englobar tanto la puesta en marcha por la Administración estatal como aquellas adoptadas por las Comunidades Autónomas por disponer de competencias en materia de empleo, se pone de manifiesto en el art. 30 de la LE, que insiste en la puesta en marcha de programas específicos de empleo para mayores de 45 años, “de acuerdo con ... los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea”. Por fin, entre los principios generales de las políticas activas de empleo, el art. 37.1 incluye expresamente el fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora, “especialmente en el marco de la economía sostenible y de los nuevos yacimientos de empleo...”.

Igualmente, tampoco podemos olvidar el art. 17 del RDLeg. 2/2015 de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores, que en su apartado 3 faculta al gobierno, para otorgar “subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo”, entre los que ya hemos visto que la LE incluye a los mayores de 45 años.

4. ALGUNAS REFLEXIONES TEÓRICAS Y CONCEPTUALES DEL PORQUÉ DEL EMPRENDIMIENTO, VOLUNTARIO O FORZADO, DE LAS PERSONAS DE EDAD MADURA (QUE EN LA GRAN MAYORÍA DE LAS OCASIONES HAN SIDO ANTES TRABAJADORES POR CUENTA AJENA)

Desde el plano teórico es importante acudir a las aportaciones de los profesores Tomás Arrieta y Pilar Quevedo en su artículo “El emprendimiento después de los 50 años: una revisión teórica y algunas propuestas de gestión”¹⁴. Para nuestro grupo de edad objeto del presente artículo, los datos de la población de 45 a 64 años de 2012 y las previsiones de 2020 muestran un claro incremento del segundo, con su impacto sobre las políticas de empleo y Seguridad Social. En efecto, de los actuales 11.936.500 se pasaría a los 13.325.300, es decir un incremento absoluto de 1.388.800 personas y porcentual del 11,63 %. La mayor esperanza de vida y los cambios acaecidos en el mercado de trabajo (con desvalorización de las personas mayores, aunque este asunto se está intentando reconducir), con su impacto negativo en la salida del mercado de trabajo de las personas de edad avanzada como asalariados (véanse los procedimientos de despidos colectivos, en los que lo primero que se suele plantear es la reducción a partir de la edad de 55 o más años) es lo que ha llevado según los autores, con parecer acertado según mi opinión, a que “en muchas ocasiones el autoempleo surge como la única vía de escape para mantenerse activo más allá de los 50 años”.

Los autores analizan y sintetizan las diferentes aportaciones teóricas desde diferentes áreas de conocimiento “acerca del emprendimiento de los trabajadores mayores de 50 años), y exponen cuales son los motivos que los llevan a emprender, entre los que destacan, como factores que lo impulsan, “las propias características psicológicas del individuo y su entorno en el que se desenvuelve, así como las circunstancias personales que enfrenta en términos de capacitación, disponibilidad de recursos y antecedentes familiares”. También influye en este punto la situación del mercado de trabajo sobre el coste de oportunidad que puede tener para la persona mayor de 50 años la decisión de autoemprender, ya que “en un ambiente de alto empleo el coste de oportunidad de convertirse en autoempleado aumenta debido a que se pueden estar obteniendo ofertas de trabajo interesantes”, asalariadas, añadido yo ahora para mejor comprensión.

Sobre la razón de la elección del trabajo autónomo frente al trabajo asalariado por personas mayores de 50 años, se pone de manifiesto, y no es ninguna sorpresa a mi parecer, que “la autonomía, la independencia y los horarios flexibles tienen un efecto muy positivo en el autoempleo”, aun cuando los resultados de diversos estudios ponen de manifiesto también que “la salud y el estado civil también son muy importantes para la intención de continuar trabajando en autoempleo”.

¹⁴ Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social núm. 119/2015, págs. 165 a 214.

Entre las propuestas que los autores formulan, repito que a partir del análisis previo de la literatura especializada, encontramos algunas que a mi parecer son de especial interés desde la perspectiva laboral: medidas de apoyo al emprendimiento sin discriminación por edad en la concesión de las ayudas (si bien cabría plantearse, a mi parecer, que hubiera diferencia por razón de la edad justamente para beneficiar a un colectivo que por su edad avanzada puede tener más dificultades para autoemprender); mejorar los procesos formativos y desarrollar y apoyar las redes (networking), mejorar el acceso a la financiación, evitar que las prestaciones sociales por jubilación puedan desincentivar el emprendimiento, y aproximar los derechos de los trabajadores autónomos a los de cuenta ajena, y en concreto “facilitar la transición de emprendedores de más de 50 años, con largas carreras de cotización por cuenta ajena, a un régimen de autónomos que no menoscabe sus derechos futuros, evitando de forma eficaz cualquier tipo de comportamiento oportunista”.

5. LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTÍMULOS AL EMPLEO (ASALARIADO O AUTÓNOMO) DE LOS TRABAJADORES DE EDAD AVANZADA¹⁵

Con respecto a las medidas o estímulos al empleo existen en España desde que se puso en marcha la LE en 1980. Son medidas, por una parte, de fomento de empleo (subvenciones a tanto alzado, bonificaciones –más adelante también exenciones– en las cotizaciones empresariales –y más adelante también del trabajador– a la Seguridad Social (inicialmente para contratos indefinidos y a tiempo completo, si bien después se ampliaron a los contratos a tiempo parcial) para mayores de 45 años, que pueden ir acompañadas de desgravaciones fiscales por la creación de empleo.

Siguiendo al profesor Ricardo Morón Prieto analizamos como pueden caracterizarse de forma general los estímulos al empleo, y nos encontramos en primer lugar, al analizar el contenido y las acciones que uno de los datos más relevantes es la preeminencia de las bonificaciones a la Seguridad Social. Igualmente, medidas de fomento económico de contratación indefinida por vía indirecta como son la reducción en las indemnizaciones por despido declarado improcedente.

Por otra parte, son medidas de protección social, como prestaciones económicas suficientes en caso de situaciones de desempleo, y también la posibilidad de compatibilizar el percibo de tales prestaciones con la prestación de una actividad laboral (y salario proporcionalmente reducido en razón de la cuantía de la prestación). También habrá medidas que pretendan una peculiar distribución o reparto del empleo, en especial en épocas de crisis, facilitando e incentivando el abandono anticipado del mercado laboral de los trabajadores de edad avanzada para que sus puestos de trabajo sean ocupados por jóvenes (ej.: reducción legal o convencional de la edad de jubilación, y medidas pactadas en procedimientos de despidos colectivos que incentivan la salida, como ya he indicado, de personas trabajadoras mayores de 55 años pero garantizándoles un salario semejante o cercano al que percibían mientras estaban en activo y hasta la edad de jubilación voluntaria).

Si nos fijamos ahora en los colectivos destinatarios de las medidas de fomento, se puede observar como se ha ido diversificando la franja de edad, de tal manera que hay medidas para todo el colectivo mayor de 45 años, otras medidas que se dirigen al colectivo de 55 años en adelante, y hay medidas que incentivan la contratación de mayores de 59 años, así como la permanencia en el empleo (mediante reducción o exención de pago de cuotas empresariales a la Seguridad Social y también del trabajador, para trabajadores que ya han cumplido la edad ordinaria de jubilación).

¹⁵Morón Prieto, Ricardo. “Los estímulos a los trabajadores de edad avanzada”. Tratado de jubilación: Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación / coord. por Lourdes López Cumbre, 2007, págs. 1531-1554.

Puede comprobarse que los estímulos concretos a la contratación de los trabajadores desempleados de edad avanzada se plasmaron desde hace muchos años (en los programas anuales de fomento de empleo) en bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social en contratos indefinidos, con porcentajes de reducción descendentes desde el inicio y manteniéndose inalterado a partir de dos o tres años, con medidas específicas para contratación de personas discapacitadas mayores de dicha edad; en otras épocas (año 2002) se preveía también la contratación de mayores de 52 años perceptores de subsidios por desempleo, con compatibilidad parcial con salario y con bonificaciones en las cotizaciones a la SS; igualmente, y como ya he apuntado, el fomento de la contratación indefinida, que incluía a los mayores de 45 años entre los colectivos para los que el coste indemnizatorio por despido improcedente sería inferior. Por otra parte, se preveían medidas de estímulo para mantenimiento del empleo de trabajadores de edad bien avanzada, 60 o más años, con bonificaciones de cuotas a la SS para las empresas que los mantuvieran siempre y cuando tuvieran una determinada antigüedad (cinco o más años), y de mantenimiento de la vida laboral más allá de los 65 años, con exenciones a las cotizaciones (aplicables también, y lo destaco, para los trabajadores por cuenta propia) e incremento de sus bases reguladoras a efectos del posterior percibo de la pensión de jubilación.

A la espera de la aprobación de la nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo y el Plan anual de política de empleo (2017-2020 y 2017, respectivamente, aunque sin duda habrá que referirse ya en la práctica al año 2018 cuando se aprueben), conviene acercarnos a los documentos todavía vigentes, cuando redacto este artículo, sobre política de empleo elaborados para potenciar el trabajo, asalariado o autónomo de las personas de edad madura. Me interesa destacar la Estrategia Española de activación para el empleo 2014- 2016¹⁶ y el Plan anual de política de empleo 2016¹⁷, en el que se recogen las diferentes medidas puesta en marcha desde la Administración estatal y desde las diversas Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia. Igualmente, hay que prestar atención, y lo haré en otro epígrafe, a las normas que han introducido medidas de apoyo laborales al emprendimiento en cuanto que facilitan la contratación por cuenta ajena de los trabajadores del autónomo, permiten que el TRADE se convierta en empresario.

Con respecto a la EEAE, dos de sus principios de actuación, que afectan a los mayores de 45 años y su posible actividad como autónomos, son los que propugnan la igualdad efectiva de oportunidades y la no discriminación en el mercado de trabajo, “prestando especial atención a los colectivos que más la precisen”, y el fomento de la cultura emprendedora y del espíritu empresarial. Entre sus objetivos estratégicos para el período 2014-2016 se encuentra también el favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo, entre los que incluye expresamente a los mayores de 55 años, y también impulsar el emprendimiento. Dentro del eje 5, dedicado justamente al emprendimiento, se inserta el objetivo estructural de formación y asesoramiento a emprendedores, apoyo a las iniciativas empresariales, y fomento del empleo autónomo mediante la incorporación de los desempleados al empleo autónomo y economía social.

Más información detalla se encuentra en el PAPE 2016, que incluye entre los colectivos para los que debe potenciarse su empleabilidad a los mayores de 45 años que sean desempleados de larga duración, y plantea también el impulso del emprendimiento “como parte inseparable de la activación y recuperación del empleo”, con las medidas ya indicadas más arriba. Más exactamente, el eje 5 de Emprendimiento se encuentra integrado por un total de 87 servicios y

¹⁶ Vid un análisis detallado de la EEAE en Rojo Torrecilla, Eduardo. “Análisis de la Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016 y del Plan anual de política de empleo 2014. ¿Una nueva reforma o simple adaptación del marco normativo vigente con cambio de palabras?” <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2014/09/analisis-de-la-estrategia-espanola-de.html> (última consulta: 30 de noviembre).

¹⁷ https://www.sepe.es/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_empleo/pape_2016.pdf (última consulta: 29 de noviembre).

programas de los que 9 son comunes para el ámbito estatal y los autonómicos, y 78 son propios de las autonomías. Entre los primeros deseo destacar los de fomento de la economía social y del emprendimiento colectivo, fomento del empleo autónomo, apoyo a la creación de empleo en cooperativas y sociedades laborales, y capitalización de las prestaciones por desempleo en la modalidad de pago único.

En el Anexo del PAPE se listan los servicios propios de las CC AA en el eje 5 de emprendimiento, muy semejantes a los estatales. Como aportaciones propias destaco el fondo para el fomento y promoción del empleo autónomo en Andalucía, el asesoramiento sobre ayudas a las iniciativas emprendedoras y de autoempleo, la contratación en todas las CC AA de agentes de empleo y desarrollo local para dinamizar el tejido productivo y la consolidación del empleo autónomo, las ayudas a la inversión en empresas de economía social en la Comunidad Valenciana, las subvenciones para financiar la asistencia técnica, fomento y difusión de la economía social y la asistencia en la creación de nuevas empresas de Navarra, las ayudas locales de promoción del empleo en el País Vasco.

6. NORMAS ESTATALES DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO

6.1. Ley 14/2013 de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización¹⁸

El Proyecto de Ley fue presentado el 28 de junio, habiéndose incorporado en la tramitación en el Congreso algunas modificaciones que afectaron al contenido de la norma en materia de protección social, mientras que no hubo ningún cambio al respecto sobre contenidos laborales y de protección social en la tramitación en el Senado, donde se incorporaron muy pocas enmiendas y centradas en los ámbitos mercantil y tributario. Pero no hay sólo algunos preceptos de contenido directo laboral y de protección social, sino que también hay otros que afectan de manera indirecta al mercado de trabajo y que pueden tener, en función de cómo se apliquen, incidencia directa sobre el mismo a medio plazo, aquellos que se refieren a la inmigración empresarial o de trabajadores cualificados, cambios que por cierto se operan sin mención alguna a la normativa vigente de extranjería, la Ley Orgánica 2/2009 y el RD 557/2011.

A los efectos de mi explicación interesa destacar que la norma considera emprendedor (art. 3) a todas aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, “que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley”, y tiene por objeto (art. 1) “apoyar al emprendedor y la actividad empresarial, favorecer su desarrollo, crecimiento e internacionalización y fomentar la cultura emprendedora y un entorno favorable a la actividad económica, tanto en los momentos iniciales a comenzar la actividad, como en su posterior desarrollo, crecimiento e internacionalización”.

Pasemos al texto articulado. El título II lleva por título “Apoyos fiscales y en materia de Seguridad Social a los emprendedores”, en el que hay tres artículos de especial interés en materia de Seguridad Social. Hay que señalar que las modificaciones operadas por esta norma en la normativa de Seguridad Social han sido nuevamente modificadas en varios de sus contenidos por la reciente Ley 6/2017 de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo, que será objeto de mi atención más adelante, por lo que hago sólo hago una sumaria mención a las novedades que en su momento introdujo la Ley 14/2013.

A) El art. 27 lleva por título “Cotización aplicable a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o Autónomos en los casos de pluriactividad con jornada laboral a tiempo completo o a tiempo parcial superior al 50 por ciento”. Se trata de un precepto de indudable interés para todos los emprendedores, y que puede calificarse de medida

¹⁸ Buena parte de estas medidas han sido refundidas y actualizadas en la Ley 31/2015 de 9 de septiembre.

de fomento o de incentivación para llevar a cabo la actividad por cuenta propia, más concretamente una nueva regulación de la cotización de los trabajadores incluidos en el RETA en aquellos supuestos en que se dé una situación de pluriactividad con jornada laboral a tiempo completo o parcial superior al 50 %, medida que será incompatible con otras bonificaciones o reducciones que existan como medidas de fomento del empleo autónomo.

B) El art. 28 contempla con carácter general las reducciones a la SS aplicables a los trabajadores por cuenta propia, aprovechando la oportunidad para añadir una nueva disposición adicional, trigésimo quinta bis, al texto entonces vigente de la Ley general de Seguridad Social, que complementa la trigésimo quinta. A tal efecto, se prevé que los trabajadores por cuenta propia que tengan 30 o más años de edad y que causen alta inicial o que no hubieran estado en situación de alta en los cinco años inmediatamente anteriores, a contar desde la fecha de efectos del alta, en el RETA (y que no empleen a trabajadores por cuenta ajena), puedan aplicarse reducciones sobre la cuota por contingencias comunes, “siendo la cuota a reducir el resultado de aplicar a la base mínima de cotización que corresponda el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento, incluida la incapacidad temporal, por un período máximo de 18 meses, según la escala recogida en dicho precepto.

C) La norma también incluye una nueva regulación propia y específica (art. 29) en materia de reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para las personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores por cuenta propia, procediendo a modificar la disposición adicional undécima de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

6.2. Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social

El trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE) puede ser (temporalmente) empleador de un solo trabajador por cuenta ajena, en virtud de la reforma de los arts. 11 y 16 de la Ley 20/2007 de 11 de julio por esta norma.

En efecto, el TRADE podrá ser empleador en algunas ocasiones, es decir tener trabajadores a su servicio si se cumplen los requisitos requeridos por la nueva normativa. Una posibilidad, la de conversión, siquiera sea temporal, de autónomo sin asalariados a empleador con trabajador a su cargo, que fue valorada críticamente en el Dictamen emitido por el Consejo Económico y Social sobre el proyecto de ley por la posible desvirtuación de dicha figura¹⁹.

A) A tal efecto, es objeto de modificación en primer lugar el art. 11.2 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

Es sabido que con anterioridad de los requisitos para poder ser TRADE, según lo dispuesto en el art. 11.2 de la Ley 20/2007, era “a) No tener a su cargo trabajadores por cuenta ajena ni contratar o subcontratar parte o toda la actividad con terceros, tanto respecto de la actividad contratada con el cliente del que depende económicamente como de las actividades que pudiera contratar con otros clientes”. Pues bien, la modificación operada por la Ley 31/2015, permitirá al TRADE ser empleador por un período determinado de tiempo, siempre y cuando sólo se contrate a un único trabajador en los supuestos listados en el modificado apartado 2 de dicho artículo.

La justificación del cambio normativo se explica en el preámbulo de la norma porque se pretende facilitar la conciliación de la vida profesional y laboral de este colectivo, evitando que la interrupción de su actividad por causas vinculadas a dicha conciliación (períodos de descanso

¹⁹ Dictamen 7/2015. Aprobado en la sesión plenaria extraordinaria celebrada el 13 de mayo de 2015. <http://www.ces.es/documents/10180/2394234/Dic072015.pdf> (última consulta: 30 de noviembre).

por riesgo durante el embarazo o durante la lactancia natural de un menor de nueve meses; descanso por maternidad, paternidad, adopción o acogimiento preadoptivo o permanente; cuidado de un menor de siete años a su cargo, o de un familiar en situación de dependencia, o un familiar con discapacidad igual o superior al 33 %) pueda implicar la extinción del contrato.

La contratación de un trabajador por cuenta ajena convertirá, pues, al TRADE en empleador si bien única y exclusivamente durante los períodos de tiempo permitidos por la norma, disponiendo la norma con toda claridad que la contratación de un trabajador durante esos períodos implicará que el TRADE “tendrá el carácter de empresario, en los términos previstos por el artículo 1.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”, insistiendo el preámbulo en que dicho cambio de estatus jurídico es tanto para no perjudicar al cliente del TRADE como para garantizar el mantenimiento de su actividad y que se trata de una “posibilidad específica” (la de contratación de un trabajador por cuenta ajena) “para supuestos excepcionales.

Obsérvese la estrecha relación de las modificaciones introducidas en la Ley 20/2007 con la regulación de algunos supuestos que posibilitan la suspensión del contrato de trabajo (arts. 45 y 46 de la LET) y con la de las licencias y permisos (art. 37).

Los requisitos que deben cumplirse para que la contratación por cuenta ajena pueda formalizarse en tiempo y forma se listan en los nuevos párrafos del art. 11.2. En primer lugar, con carácter general se estará a lo dispuesto en la regulación del contrato de interinidad (art. 15. 1 c LET) en todo aquello que no esté previsto expresamente en el art. 11.2.

En segundo lugar, cuando se trate de la contratación por tener el TRADE un menor, dependiente o persona de discapacidad a su cargo, la jornada del contratado será “equivalente a la reducción de la actividad efectuada por el trabajador autónomo”, no pudiendo superar el 75 % de aquella que lleva a cabo un trabajador a tiempo completo comparable en cómputo anual, para lo que habrá de estar a lo dispuesto en la regulación del contrato a tiempo parcial recogida en el art. 12 de la LET. La duración del contrato estará vinculada al mantenimiento de la situación que provocó la contratación, pero en cualquier caso con una duración máxima (la norma es muy clara al indicar que dicha duración será “en todo caso”) de doce meses.

La reforma de la Ley 20/2007 sólo permite la contratación de un único trabajador, aunque concurrieran simultáneamente dos o más de los supuestos previstos (piénsese por ejemplo en el cuidado conjunto de un menor y de una persona con discapacidad), estableciendo con claridad la norma que “solamente se permitirá la contratación de un trabajador por cuenta ajena por cada menor de siete años o familiar en situación de dependencia o discapacidad igual o superior al 33 por ciento”.

Ahora bien, la reforma normativa permite que cuando finalice la contratación por un único motivo y subsistan otros, podrá formalizarse un nuevo contrato siempre y cuando haya una *vacatio*, es decir un período de separación entre la finalización del primer contrato y la formalización del segundo, de doce meses como mínimo. Se exceptúan del cumplimiento de este plazo los contratos que se formalicen cuando la causa sea el riesgo durante el embarazo o la lactancia natural, la maternidad, paternidad, adopción o acogimiento.

Otra posibilidad que prevé la reforma normativa es que en determinados supuestos que afectan al trabajador contratado por el TRADE (“suspensión del contrato de trabajo por incapacidad temporal, maternidad, paternidad, adopción o acogimiento, riesgo durante el embarazo o lactancia natural o protección de mujer víctima de violencia de género, así como en los supuestos de extinción del contrato por causas procedentes”), el TRADE pueda contratar a un trabajador para sustituir al inicialmente contratado, “sin que, en ningún momento, ambos trabajadores por cuenta ajena puedan prestar sus servicios de manera simultánea y sin que, en ningún caso, se supere el periodo máximo de duración de la contratación previsto en el presente apartado”. La contratación por cuenta ajena nunca podrá ser al mismo tiempo de dos o más trabajadores, sino que sólo podrá serlo de uno.

Al efecto de incentivar la contratación por cuenta ajena por parte del TRADE, esta se beneficiará de la bonificación por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación, prevista en el art. 30 de la Ley 20/2007, artículo incorporado por la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social²⁰.

Además, el apartado 6 dispone que “la medida prevista en este artículo será compatible con el resto de incentivos a la contratación por cuenta ajena, conforme a la normativa vigente”. No es fácil seguir la pista de toda la normativa aplicable a los incentivos a la contratación en el caso que estoy analizando ¿no les parece?

6.3. Ley 6/2017 de 24 de octubre, de reformas urgentes del trabajo autónomo

Vayamos primero al preámbulo de la norma, en el que se nos explica que el trabajo autónomo tiene en España “un destacado protagonismo al servicio de la generación de riqueza y de la actividad productiva y posee un importante peso específico en el mercado de trabajo, y si bien durante los años de crisis experimentó un significativo descenso, ha demostrado una importante capacidad de recuperación y un enorme potencial en cuanto a generación de empleo”, y que por tal motivo “a lo largo de los últimos años se ha articulado una serie de medidas a su favor que han permitido estimular el aumento de los flujos de entrada en el mercado de trabajo de los autónomos y que también han incidido en mejorar las posibilidades de supervivencia de la actividad emprendedora y su fortalecimiento”, que hay que seguir desarrollando para mejorar la actividad emprendedora. De forma lógicamente sucinta, se da cuenta de que el título I “articula medidas dirigidas a facilitar la cotización a la Seguridad Social y a reducir las cargas administrativas de los trabajadores autónomos”²¹, y también que el título II establece la ampliación de la cuota reducida de 50 euros –la denominada «tarifa plana»– “para los nuevos autónomos hasta los doce meses, en lugar de los seis actuales, lo que se contempla de forma coordinada con otros beneficios ya existentes”. Igualmente, la norma posibilita que “hasta un máximo de tres altas al año tengan efectos desde el momento de inicio de la actividad y no desde el primer día del mes en que se inicia dicha actividad, como ocurría hasta ahora”, y se permite elevar de dos a cuatro el número de veces al año en que puede cambiarse de base de cotización, “con lo que se adecua la norma a las fluctuaciones que son susceptibles de producirse en los ingresos de la actividad autónoma a lo largo de cada ejercicio”.

²⁰ Artículo que lleva por título “Bonificación a trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos por conciliación de la vida profesional y familiar vinculada a la contratación”, cuyo apartado primero dispone que los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos “tendrán derecho, por un plazo de hasta doce meses, a una bonificación del 100 por cien de la cuota de autónomos por contingencias comunes, que resulte de aplicar a la base media que tuviera el trabajador en los doce meses anteriores a la fecha en la que se acoja a esta medida, el tipo mínimo de cotización vigente en cada momento establecido en el citado Régimen Especial en los siguientes supuestos: a) Por cuidado de menores de 7 años que tengan a su cargo. b) Por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, en situación de dependencia, debidamente acreditada. c) Por tener a su cargo un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 por ciento o una discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 por ciento, cuando dicha discapacidad esté debidamente acreditada, siempre que dicho familiar no desempeñe una actividad retribuida”.

²¹ “Se modulan los recargos por el ingreso fuera de plazo de las cuotas a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos, reduciendo a un 10 por ciento el aplicable si el abono se produce dentro del primer mes natural siguiente al del vencimiento del plazo de ingreso. Dicha modulación, en coherencia con los principios que informan nuestro modelo de Seguridad Social, se extiende al resto de sujetos responsables del pago incluidos en los diferentes regímenes. Seguidamente se realiza una regulación de la cotización de los trabajadores autónomos en régimen de pluriactividad que contempla de manera conjunta los diversos beneficios en materia de cotización de aquellos emprendedores que simultáneamente llevan a cabo otra actividad que les incluye en otro régimen, desde una perspectiva de reducción de cargas administrativas”.

Me pregunto, antes de abordar el examen de algunas de las medidas anunciadas en el preámbulo, si es el reforzamiento de medidas legales, de carácter laboral, de Seguridad Social y fiscal, fundamentalmente, del trabajo autónomo (obviamente del verdadero, no de aquel que oculta una auténtica relación laboral asalariada), la solución al problema del desempleo en España. Pues sinceramente me parece una tesis harto exagerada, ya que su presencia en el mercado de trabajo es minoritaria si la comparamos con la de la población asalariada, ya sea con contrato de trabajo indefinido o acogida a alguna de las diversas modalidades todavía existentes de contratación determinada.

Ello no obsta, ciertamente, a que abrir caminos para que quienes deseen poner en marcha una actividad dispongan de los cauces apropiados para hacerlo, y que existan normas que lo faciliten. Es desde esta perspectiva como hay que analizar la Ley 6/2017, de 24 de octubre, publicada en el BOE del 25 de octubre y que entró en vigor al día siguiente, si bien varios preceptos de indudable importancia, que contienen modificaciones en la regulación de la Seguridad Social de los autónomos no tienen prevista su entrada en vigor hasta el 1 de enero de 2018.

En realidad, aquello que hace la reciente norma es modificar varios textos normativos para incorporar las nuevas medidas, siendo de especial importancia las modificaciones operadas en la Ley del Estatuto del trabajo autónomo y en los Reglamentos de Seguridad Social de cotización y liquidación de cuotas y en el que regula específicamente la situación de los trabajadores por cuenta propia.

¿Cuáles son, en apretada síntesis, los contenidos más destacados de un texto que originalmente fue una proposición de ley presentada por Ciudadanos y que después se modificó con la introducción de bastantes enmiendas, muchas de ellas del Partido Popular? En primer lugar, el título I regula medidas que pretenden, así se indica en el preámbulo, “facilitar la cotización a la Seguridad Social y reducir las cargas administrativas de los trabajadores autónomos”, incluyendo aquí cambios normativos que reducen el recargo por ingreso de cuotas fuera de plazo y una mejora en la regulación de la situación de los trabajadores autónomos en régimen de pluriactividad, es decir de aquella que compatibilizan su trabajo autónomo con la prestación de otra actividad que le encuadra en un régimen diferente de Seguridad Social.

Son bien conocidos los debates habidos con ocasión de la introducción de la denominada “tarifa plana” en el supuesto de contratación de trabajadores por cuenta ajena y las críticas a ella por la reducción de ingresos a la Seguridad Social que ha supuesto. Dicha tarifa, es decir la cuota reducida de únicamente 50 euros, se extendió también a los trabajadores autónomos, ampliándose en la nueva normativa desde el período anterior de seis meses hasta un nuevo máximo de doce, regulándose también en el título II otras medidas de reducción y bonificación de la cuota por contingencias comunes, que podrán alcanzar un período posterior de 12 meses (es decir, un total de 24 meses) y que se aplicarán en porcentajes descendentes, desde el 50 al 30 % según vaya transcurriendo el período de acogimiento a dicha reducción. Asimismo, se prevén reducciones y bonificaciones de alcance más amplio cuando se trate de tres colectivos específicos que deseen establecerse como trabajadores por cuenta propia, como son las personas con discapacidad, las víctimas de violencia de género y aquellas que lo son del terrorismo.

Las medidas para favorecer la conciliación entre la vida familiar y laboral de los trabajadores autónomos se contemplan en el título III. Se mantiene, mejorada, la bonificación, alcanzándose un 100 % de la cuota por contingencias comunes durante un período máximo de doce meses, siempre que tenga a su cargo un menor de doce años, o familiares en situación de dependencia o discapacidad que no les permita desempeñar una actividad retribuida. La bonificación del 100 % de la cuota también se aplicará cuando el trabajador autónomo se encuentre en situación de descanso por maternidad, paternidad, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, e igualmente una bonificación del 50 % en la cuota por contingencias comunes la disfrutará la trabajadora que se reincorpore al trabajo, en determinadas condiciones, durante los dos años siguientes a la fecha del cese.

Otras medidas de la norma regulan los órganos de representación colectiva de los trabajos autónomos, y regulan un trato fiscal más favorable en supuestos de trabajo en el propio hogar del trabajador autónomo y por los gastos de manutención incurridos en el ámbito de su actividad económica.

Me parece especialmente importante las modificaciones incorporadas en la normativa reguladora de la recaudación de cuotas, consistente en primer lugar en la elevación de dos a cuatro del número de veces al año en las que se puede cambiar de base de cotización, persiguiéndose con ello, tal como explica el preámbulo, adecuar la norma “a las fluctuaciones que son susceptibles de producirse en los ingresos de la actividad autónoma a lo largo de cada ejercicio”. También, se posibilita que, a diferencia del marco jurídico anterior, el trabajador autónomo pueda, cuando se da de alta, que hasta en tres ocasiones la misma tenga efectos desde el mismo día de inicio de la actividad y no, de acuerdo al marco normativo derogado, desde el primer día del mes en que se iniciaba dicha actividad.

Está por ver cuál será el resultado de la aplicación de tales medidas, si bien ciertamente apuntan a una mayor flexibilización en la política tributaria y de Seguridad Social para los trabajadores autónomos, que en ningún caso deberá significar una reducción de ingresos a la Seguridad Social si queremos y deseamos mantener un sistema de protección para todos los trabajadores que satisfaga realmente sus necesidades. En ese empeño deben confrontarse las diversas propuestas de los grupos parlamentarios que están debatiendo en la actualidad la reforma del Pacto de Toledo, por lo que habrá que estar muy atento a sus trabajos.

7. PROPUESTAS EUROPEAS Y ESPAÑOLAS DE POTENCIACIÓN DEL TRABAJO AUTÓNOMO Y DEL EMPRENDIMIENTO

7.1. Propuestas europeas

7.1.1. Comunicación de la Comisión “Hacia una recuperación generadora de empleo”²²

Hay dos documentos que deben merecer nuestra atención. En primer lugar, la citada Comunicación, en la que se formula diversas propuestas de interés relacionadas con la promoción y el apoyo del trabajo por cuenta propia, las empresas sociales y las empresas de nueva creación. Para la Comisión Europea, “Los demandantes de empleo que se sientan motivados para crear y dirigir empresas pueden tropezar con obstáculos considerables, como la ausencia de competencias profesionales o empresariales y de posibilidades de tutoría y dificultades para obtener financiación. Para facilitar el trabajo por cuenta propia y la creación de nuevos empleos, son especialmente importantes el fomento del espíritu emprendedor y una mayor disponibilidad de servicios de apoyo a la creación de empresas y de microfinanciación, así como de sistemas de conversión de las prestaciones de desempleo en subvenciones para la creación de empresas”. Se pone de manifiesto que la ayuda debe estar orientada “a los grupos con mayor potencial (como los trabajadores desempleados con capacidades profesionales, las mujeres o los jóvenes) y debe basarse en una estrecha cooperación entre los servicios de empleo, los servicios de apoyo a las empresas y los proveedores de financiación. Los agentes de la economía social y las empresas sociales son importantes motores de creación de empleo inclusivo y de innovación social y requieren un apoyo específico, que puede darse a través de la contratación pública y el acceso a la financiación”.

Por otra parte, se propugna transformar el trabajo informal o no declarado en empleo regular, y se formulan duras críticas al primero, no sólo por su carácter ilegal, sino también porque “tiene graves consecuencias presupuestarias, puesto que supone una pérdida de ingresos fiscales y de seguridad social. Tiene, asimismo, un impacto negativo en la productividad, los estándares laborales, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje permanente”.

²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0173:FIN:ES:PDF> (última consulta: 27 de noviembre).

7.1.2. Comunicación de la Comisión “Plan de acción sobre emprendimiento 2020 Relanzar el espíritu emprendedor en Europa”²³

La Comisión apuesta por reforzar varios pilares para lograr tal potenciación, de los que destaco los siguientes. “Educar y formar en materia de emprendimiento para promover el crecimiento y la creación de empresas; Crear un entorno en el que los emprendedores puedan desarrollarse y crecer; Establecer modelos y llegar a grupos específicos; nuevas percepciones: los emprendedores como modelo (con referencia específica a “Nuevos horizontes: llegar a las mujeres, los mayores, los inmigrantes, los desempleados y los jóvenes”).

Justamente, con referencia a las personas mayores se pone de manifiesto en primer lugar que son un recurso valioso para el emprendimiento, en cuanto que “Entre 1990 y 2010, el porcentaje de ciudadanos mayores de cincuenta años aumentó en Europa del 32,1 % al 36,5 %, y se prevé que la mediana de edad de la población europea aumente en los próximos decenios. Un grupo de edad cada vez más amplio compuesto por personas adultas con una buena formación y mucha experiencia se jubila cada año y la sociedad, hasta la fecha, no ha sido innovadora a la hora de ocuparlas y aprovechar sus conocimientos y aptitudes”.

Se apuesta por la Comisión por “Implicarlas tanto en la creación de empresas como en el apoyo a emprendedores nuevos o existentes aumentaría al máximo la riqueza de conocimientos de que disponen, que puede perderse en el momento de su jubilación, fomentaría el aprendizaje entre generaciones y garantizaría la transferencia de conocimientos. En la medida en que las personas viven más tiempo y con mejor salud, los modelos tradicionales y las opciones de jubilación están empezando a cambiar. Las personas mayores que deseen crear una empresa por primera vez deben poder aprovecharse de toda la gama de servicios de apoyo existentes”.

Para lograr tales objetivos se dispone que la Comisión fomentará el intercambio de las mejores prácticas para ayudar a los ejecutivos y emprendedores mayores a tutelar a nuevos emprendedores y apoyará el tutelaje mutuo e intergeneracional entre emprendedores para intercambiar aptitudes de vital importancia, como la alfabetización en TIC y la experiencia de las personas mayores. Al mismo tiempo, se invita a los Estados miembros a que “acojan a emprendedores mayores interesados en transferir conocimientos a los nuevos, y reúnan a aquellos con emprendedores sin experiencia a fin de crear equipos con aptitudes más amplias”.

En relación con este Plan el CESE emitió un Dictamen, aprobado en su 103ª sesión plenaria celebrada del 7 al 9 de octubre de 2013, en el que planteó la promoción del fomento del emprendimiento “entre grupos específicos”, en los que se incluirían los mayores, y siempre teniendo en cuenta “los desafíos específicos que afrontan”. En efecto, el CESE valora positivamente el hecho de que el Plan de Acción aborde el papel de las personas mayores como un recurso valioso para el emprendimiento en la UE y, como tal, permita posibles sinergias con las políticas sociales destinadas a incrementar la actividad económica entre la generación de mayores de cincuenta años; subraya que, dada su larga experiencia laboral, los trabajadores de más edad son una rica fuente de conocimiento y pueden ser cruciales para ayudar a una nueva generación de emprendedores a establecer o consolidar empresas²⁴.

7.2. Propuestas españolas

7.2.1. Informe 02/2014 del Comité Económico y Social de España, dedicado a “La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad”²⁵

²³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/ES/1-2012-795-ES-F1-1.Pdf> (última consulta: 28 de noviembre).

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013AE0941&from=ES> (última consulta: 28 de noviembre).

²⁵ <http://www.ces.es/documents/10180/1558369/Inf0214.pdf> (última consulta: 26 de noviembre).

El documento versa sobre el fomento del trabajo autónomo en general, con algunas referencias específicas a la edad a partir de 45 y hasta 64 años, y dedica su apartado 3.4 al apoyo al autoempleo y al emprendimiento. El documento destacaba en 2014, y la tesis sigue siendo válida para 2017, que “cabe subrayar que no se ha establecido ninguna estrategia específica en materia de autoempleo y emprendimiento para el grupo de edad de 45 a 64 años. No se desarrolló la estrategia socialista (2011) de empleo para trabajadores mayores de 55 años. En las CC AA sí se han adoptado algunas medidas que están vinculadas a la edad del trabajador (mayor de 45 años)”²⁶.

Una propuesta concreta del CES para “coadyuvar en este proceso emprendedor”, refiriéndose a los trabajadores autónomos en general y sin mayor concreción o matización por razón de edad, fue que “las administraciones públicas deben desarrollar, en esta materia, estrategias o ejes coherentes con las características de este grupo poblacional que desemboquen en ayudas e incentivos específicos que fomenten el autoempleo y permitan resolver los problemas y disminuir las trabas y riesgos que encuentra este colectivo a la hora de emprender. Asimismo, es necesario dotar a este tipo de políticas de recursos suficientes que permitan alcanzar los objetivos y fines pretendidos, sin olvidar la necesaria evaluación de su implantación e impacto, ineludible para conocer su efectividad e identificar mejoras de eficiencia en la gestión”.

7.2.2. Informe núm. 33/2017 del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña²⁷, dedicado a “La población de 45 a 64 años en situación de paro de larga duración”²⁸

El informe trabaja con datos de la Encuesta de Población Activa del 2016 y pone de relieve que la incidencia del desempleo paro de larga duración en las personas de 45 a 64 años se incrementa con la edad, ya que “el 67,9% de las personas paradas de 45 a 49 años lleva más de un año en esta situación, una incidencia que aumenta hasta el 81,8% en las personas de 60 a 64 años”, así como también que “la tasa de desempleo de larga duración más elevada se registra en las personas de 55 a 59 años (12,7%), seguida por las personas de 60 a 64 años (11,2%)”. El informe propone articular acciones preventivas para evitar la expulsión del mercado laboral de las personas que alcanzan la edad de 45 años, argumentando que “habría que apostar por el aprovechamiento de profesionales de sectores en declive (muchos de ellos de 45 años y más) para redirigirlos hacia otros empleos a través del reciclaje”.

El documento dedica un amplio apartado al trabajo autónomo, del que se destaca como aspecto positivo, vinculado a la edad, que “podría convertirse en una opción para prolongar la vida laboral”, si bien inmediatamente alerta de que la opción propuesta “no está exenta de riesgos y para la cual se precisa formación y asesoramiento adecuados”. Al igual que el documento del CES estatal, el informe del CTEESC critica que no exista en la actualidad “ninguna estrategia es-

²⁶ El Informe ponía de manifiesto, de forma crítica, que “En los últimos años se ha puesto especial énfasis en el apoyo al autoempleo y al emprendimiento, incorporándose, a través de la reforma de 2011 de la Ley de Empleo, como uno de los objetivos generales de la política de empleo en España⁹⁰. Este objetivo ha sido recogido dentro de los ámbitos prioritarios de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 y ha sido posteriormente desarrollado en los Planes Anuales de Política de Empleo, configurándose como objetivo estructural y estratégico en el plan de 2013. Sin embargo, y a pesar de que la Estrategia incluye a las personas mayores de 45 años como colectivo prioritario en el ámbito del autoempleo y la creación de empresas, este colectivo no parece que haya sido destinatario de una estrategia coherente con esta consideración como colectivo prioritario”.

²⁷ http://ctesc.gencat.cat/doc/doc_92859997_1.pdf (última consulta: 29 de noviembre).

²⁸ De muy recomendable lectura, y refiriéndose con carácter general a la problemática existente en todo el territorio español, es el estudio dirigido por los profesores Jesús R. Mercader Uguina y Daniel Pérez del Prado, “Reflexiones y propuestas sobre protección social y empleabilidad para jóvenes y parados de larga duración”. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017. En especial, vid el capítulo VII, redactado por ambos directores, que lleva por título “La activación de las políticas de empleo: eficiencia de los principales mecanismos jurídicos” (págs. 241-286), en el que apuestan por unas políticas de empleo que pongan el acento en la formación y no en el control, enfatizando que este es el camino por el que han optado los países que “más éxito han cosechado en materia de políticas activas”.

pecífica de promoción del trabajo autónomo para el colectivo de 45 a 64 años”, si bien apunta de forma positiva que ha habido “dos modificaciones normativas relevantes en este ámbito que podrían afectar al grupo objeto de estudio: en primer lugar, se elimina el límite de edad para la capitalización del 100% de la prestación contributiva de desempleo; en segundo lugar, se elimina el requisito de tener menos de 30 años para acceder a la medida que permite compatibilizar la percepción de la prestación de desempleo contributiva con el trabajo por cuenta propia”.

En fin, entre las propuestas concretas que se formulan para mejorar la situación de la población trabajadora autónoma al objeto de mejorar su permanencia en el mercado de trabajo y para reducir el número de personas desempleadas en la franja de edad madura, destaco en especial las de la promoción de la cultura emprendedora en las políticas de empleo, de tal manera que “habría que poner en valor la educación emprendedora en la oferta formativa del Servicio de Empleo de Cataluña dirigida a las personas en situación de desempleo con el fin de mejorar las habilidades empresariales a través de la formación”; igualmente, “activar medidas dirigidas a orientar y acompañar en el proceso de autoempleo en relación con los aspectos económicos, la viabilidad empresarial, los trámites burocráticos y la gestión empresarial”, acompañamiento que “debería extenderse también a la fase de consolidación empresarial”; también, “seguir impulsando la aproximación de los derechos del trabajo autónomo a los derechos del trabajo por cuenta ajena. Es necesario aumentar la protección social en las personas emprendedoras de más edad”.

8. PARA CONCLUIR. UNA BREVE ANOTACIÓN FINAL

Concluyo este artículo en el que he tratado de reflexionar sobre los retos de los trabajadores de edad madura y su mantenimiento o incorporación al mercado de trabajo ya sea como trabajador asalariado o como autónomo por cuenta propia, y me permito hacerlo con una frase que refleja la conveniencia del proceso de aprendizaje permanente y del deseo de autoemprender aunque no sea con fines lucrativos. Me refiero a mi propia persona y la manifestación formulada en la primera entrada de mi blog el 28 de agosto de 2007, con motivo de su puesta en marcha: “El reto para una persona de 54 años es apasionante, y lo acojo con mucho ánimo. Los estudios demográficos nos indican que la expectativa media de vida de los hombres en España es de 77 años, o seas que todavía tengo muchos años, si Dios quiere, para seguir aprendiendo e intentar transmitir esos conocimientos a los más jóvenes, a la par que aprender de ellos. Porque, ¿quién se creen que me han animado a poner en marcha este blog? Pues obviamente los jóvenes²⁹”. Once años más tarde, a punto de finalizar 2017, sigo pensando que la frase sigue siendo plenamente válida y que todavía me queda, y mucho más a las restantes personas (bastante más jóvenes) integrantes del grupo de investigación, mucho por aprender y por descubrir.

²⁹ <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2007/08/ahora-ya-vamos-en-serio.html> (última consulta: 1 de diciembre).