



## AUTÒNOMS AMB EMPLEATS

Ponent: Carmen de Miguel

DOCUMENT DE TREBALL-

Faes dona a conèixer les opinions expressades en els documents de treball, amb independència que les comparteixi o no

**Documento de Trabajo**

**El Empleo por Cuenta Propia en España**

## 1.- PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO POR CUENTA PROPIA.

### 1.1.- Colectivos incluidos en el concepto de autónomo.

Cualquier análisis que tenga como objeto a los autónomos debe partir de una doble premisa; en primer lugar, la heterogeneidad de un colectivo enormemente desigual, tanto por sus necesidades sociales, como por su capacidad de pago; y en segundo lugar, la tendencia general a la equiparación del régimen protector del RETA al régimen general de la Seguridad Social.

La delimitación general del concepto de autónomo se encuentra regulada en los artículos 2 a 5 del **Decreto 2530/1970** y en la **Orden de 24 de septiembre de 1970**, arts. 1 a 4.

En ellos se incluye una definición general al entender por autónomo: *“aquel que realiza de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ello a contrato de trabajo y aunque utilice el servicio remunerado de otras personas”*<sup>1</sup>.

Existen otros colectivos incluidos en el concepto de autónomo:

- a) Según establece el artículo 2.3 del **Decreto 2504/1980**, se considera que los **TITULARES DE UN ESTABLECIMIENTO ABIERTO AL PÚBLICO** son trabajadores por cuenta propia.
- b) Según el artículo 3 del **Decreto de 1970** los **FAMILIARES COLABORADORES** se mencionan como colectivo específicamente incluido en el RETA. En la redacción original se consideraban familiares el cónyuge y los parientes por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado. Sin embargo, posteriores regulaciones y

---

<sup>1</sup> Varias son pues las notas incluidas en esta definición que en algunos casos han sido perfiladas jurisprudencialmente:

- a) **Actividad económica** → Concepto identificado con trabajo productivo generador de bienes o servicios.
- b) **A título lucrativo** → Es decir actividad tendente a la obtención de un beneficio.
- c) **Personal o directa** → Debe existir un trabajo propio del autónomo, una participación con su propio esfuerzo en la actividad productiva.
- d) **Sin contrato de trabajo** → Existe empleo autónomo cuando el trabajador puede disponer plenamente sobre el modo de ejecución del trabajo.
- e) **Habitual** → La idea de continuidad es una nota esencial del trabajo autónomo que en consecuencia debe ser desempeñado con continuidad y con profesionalidad.

sentencias han declarado aplicable el “segundo grado” establecido en el art. 7.2 de la Ley General de la Seguridad Social.

- c) La reforma introducida con la **Ley 50/1998** incluyó en el campo de aplicación del RETA a los **ADMINISTRADORES Y SOCIOS TRABAJADORES DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES**.
- d) Los criterios que rigen la integración en el sistema de la Seguridad Social de los **PROFESIONALES QUE EJERCEN UNA ACTIVIDAD POR CUENTA PROPIA Y QUE, COMO REQUISITO PREVIO, REQUIEREN DE SU PREVIA INCORPORACIÓN A UN COLEGIO PROFESIONAL** fueron objeto de una nueva regulación a través de la **Ley 50/1998**<sup>2</sup>.

### **1.2.- La tendencia a la homogeneización de Regímenes.**

La incorporación de los trabajadores autónomos de la industria, la artesanía y los servicios al régimen de protección de la Seguridad Social se produce en nuestro país de una manera bastante tardía con el **Decreto 1167/1960**.

La acción protectora diseñada en el citado decreto no sólo era muy limitado por lo que se refiere a su extensión, pues sólo se otorgaban pensiones por jubilación, muerte y supervivencia, aparte de los subsidios por defunción y de nupcialidad, como también por lo que atañe a su campo de aplicación al encontrarse igualmente reducido al estar condicionado al nivel de empleo, la exclusividad, la edad y el encuadramiento sindical.

De esta forma se llega a la aprobación de la **Ley de Bases de la Seguridad Social y a la Ley articulada de la Seguridad Social de 1966**, que diferencia entre un Régimen General y unos regímenes especiales entre los cuales se encuentra el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia (**Decreto 2530/1970**).

En dichas normas el régimen de protección se amplía, aunque si bien, de una forma muy moderada. La acción protectora se encontraba limitada a las pensiones por jubilación, invalidez y supervivencia y a los pagos únicos de protección a la familia y a la ayuda por intervención quirúrgica.

---

<sup>2</sup> En la nueva regulación cabe distinguir tres grupos diferentes: **Aquellos cuya actividad profesional se iniciara antes del 10 de noviembre de 1995** (fecha de entrada en vigor de la Ley 307/1995). **Aquellos cuya actividad profesional se iniciara entre el 10 de noviembre de 1995 y el 31 de diciembre de 1998**. Y **aquellos cuya actividad se iniciara después del 1 de enero de 1999**.

Desde entonces, la evolución posterior estará marcada por la **HOMOGENEIZACIÓN** de regímenes, es decir, por una marcada tendencia a la equiparación entre ambos.

Un primer paso se dio en 1977 y 1978 con la inclusión de la asistencia sanitaria y de la incapacidad temporal mediante la técnica de la mejora voluntaria. En 1984 ambas pasaron a ser obligatorias según lo dispuesto en el **RD 43/1984**, aunque las dificultades de control en la incapacidad temporal, impondrían una reconsideración de esta solución siendo reestablecida de nuevo la voluntariedad de la cobertura de la incapacidad temporal por **Ley 21/1993 y RD 2110/1994**, y desplazando su gestión a las mutuas de accidente de trabajo por **Ley 66/1997**<sup>3</sup>.

La equiparación ha sido más clara en la maternidad y en el riesgo durante el embarazo, pues la **Ley 42/1994** y la **Ley 39/1999** las han convertido en prestaciones obligatorias del RETA con la misma extensión que en el régimen general.

Por lo que se refiere a las pensiones, el proceso de homogeneización comienza en 1985 con la **Ley 26/1985** y culmina con la **Ley 24/1997** y el **RD 9/1991** que representaron un importante avance en las prestaciones de muerte y supervivencia y de incapacidad permanente.

### **1.3.- La FLEXIBILIDAD como una de las notas determinantes del sistema de protección de los trabajadores por cuenta propia en España.**

Una de las notas fundamentales del actual sistema de protección que la Seguridad Social otorga a los autónomos de nuestro país es la de su **FLEXIBILIDAD**.

En España<sup>4</sup> el régimen de protección que brinda la Seguridad Social a los trabajadores por cuenta propia, si bien no puede decirse que sea un

---

<sup>3</sup> De esta forma se llega al sistema mixto en la acción protectora de la incapacidad temporal con una parte obligatoria y una voluntaria, y con el reconocimiento de un margen de elección en la intensidad de la protección a través de la selección de la base de cotización.

<sup>4</sup> En Europa las dificultades que se han encontrado a la hora de extender a los trabajadores por cuenta propia el régimen general aplicable a los trabajadores por cuenta ajena, se derivan de la imposibilidad de desplazar el esfuerzo contributivo al empresario al no existir éstos. Ello ha sido resuelto de diferente manera en cada país, así por ejemplo en el Reino Unido a partir del informe Beveridge los autónomos se consideran trabajadores que desarrollan una actividad remunerada realizada sin un contrato de trabajo lo que justifica las modificaciones que existen en cuanto al alcance de la protección y a la cotización pues se incluye la asistencia sanitaria, el seguro de defunción, las pensiones de retiro y de incapacidad, y sin embargo se niega la prestación por desempleo y la compensación por contingencias profesionales, corriendo la cotización exclusivamente a cargo del autónomo.

**régimen “a la carta”**, sí puede afirmarse que es un régimen que permite a estos trabajadores elegir entre varios **“menús”**.

Y es que la equiparación con el Régimen General se arbitra a través de unos mecanismos de cobertura optativa, como la incapacidad temporal o las contingencias profesionales, y de otros que permiten mejorar la intensidad de la protección, a través de la elección de unas bases de cotización superiores a las mínimas.

Por tanto, cualquier debate que pueda abordarse en relación con este colectivo y que afecte a la Seguridad Social debe necesariamente detenerse para analizar si la opción por la que se ha decantado el legislador español sigue siendo válida, o si por el contrario conviene buscar nuevos caminos.

Y en ese sentido, conviene señalar que cualquier alternativa que se baraje de cara al futuro debe tener en consideración que dicha flexibilidad sirve, eficazmente, tanto al objetivo de no poner en peligro ni la **VIABILIDAD** ni la **SOSTENIBILIDAD** de la Seguridad Social, como al de ofrecer una protección adecuada a la enorme **HETEROGENEIDAD** de los cerca de tres millones de trabajadores afiliados al RETA.

Éstas son, en suma, las tres variables fundamentales que cualquier análisis que pretenda ser riguroso debe tener siempre presente.

Y es que, en aras a ese rigor, y al objeto de centrar el debate, cualquier ampliación de la protección que en la actualidad brinda a los trabajadores autónomos la Seguridad Social debe tener en consideración dichas variables, es decir:

- a) No debemos olvidar que la viabilidad financiera en un sistema de reparto debe estar vinculada a la evolución del número de trabajadores autónomos.

Esta circunstancia no sólo tiene que ver con el número de afiliados al RETA y a los regímenes especiales de los trabajadores agrarios y del mar, sino también con el propio concepto de “trabajador autónomo” y el surgimiento de figuras intermedias como la del **AUTÓNOMO DEPENDIENTE**.

- b) Tampoco debemos menospreciar el hecho de que el sistema contributivo aplicable a los trabajadores por cuenta ajena no puede trasladarse al empleo autónomo.

---

Otros países, por el contrario, han optado por incluir a los autónomos en regímenes especiales como es el caso de Francia, Italia y España.

En primer lugar, porque los costes no pueden dividirse entre trabajadores y empresarios al no existir éstos. Pero también, y no menos importante, por el hecho de que los rendimientos de los trabajadores autónomos no se manifiestan con tanta claridad como en el trabajo por cuenta ajena.

En España las cotizaciones que pagan los autónomos se abonan a partir de unas bases mínimas cuyo importe se determina reglamentariamente<sup>5</sup>, lo que genera un doble desequilibrio: dificultades para quienes se encuentren en situaciones especialmente delicadas como el inicio de la actividad empresarial al no poder hacer frente a esos costes, y el efecto contrario, de aquellos cuyos ingresos superan ampliamente esas bases mínimas.

De ahí que una posible vía de estudio sea extender el sistema que Francia aplica al régimen de vejez, invalidez y muerte de profesiones industriales y comerciales y de los artesanos, consistente en tomar como base de cálculo los ingresos netos de la actividad.

- c) Hay situaciones que son difíciles de extender a los autónomos como la prestación por desempleo y la de incapacidad temporal y ello no solo por las dificultades de control, si no también, por los problemas para delimitar la situación que se quiere proteger.

#### 1.4.- El autónomo en cifras.

**Cuadro 1º: Evolución del número de afiliados<sup>6</sup>**

Años	Régimen General	RETA
1980	6.828.482	1.484.043
1985	6.553.782	1.901.586
1990	8.657.865	2.173.038
1995	8.587.534	2.296.662
1996	8.805.254	2.326.179
1997	9.255.280	2.367.454
1998	9.940.826	2.470.154
1999	10.649.671	2.528.340
2000	11.263.580	2.591.100
2001	11.747.040	2.622.593
2002	12.087.569	2.674.945
2003	12.519.958	2.751.289

<sup>5</sup> Orden de 29 de enero de 2001.

<sup>6</sup> Fuente: Presupuestos de la Seguridad Social

### Cuadro 2º: Evolución del Número de Pensiones

Años	Régimen General	RETA
1980	1.636.386	347.308
1985	2.245.345	508.239
1990	2.834.164	631.338
1996	3.769.197	777.963
2000	4.179.760	869.827
2004	4.473.236	960.512

### Cuadro 3º: Evolución de la pensión media

Años	Régimen General	RETA
1980	17.515	14.538
1985	34.795	24.690
1990	53.820	37.049
1996	81.257	51.044
2000	94.417 <sup>7</sup>	57.889
2003	656'91 <sup>8</sup>	399,76
2004	689'72	417'50

### Cuadro 4º: Diferencias porcentuales entre las diferentes pensiones

Tipo de Pensión	Régimen General	RETA	%
Pensión Media	689'72	417'5	-39'47
Incapacidad Permanente	763'12	465'89	-38'95
Jubilación	808'75	463'60	-42'68
Viudedad	487'09	331'37	-31'97
Orfandad	269'26	177'23	-34'18

Un dato adicional, casi el 80% de los más de 4 millones de empleo creados en los últimos ocho años lo han sido gracias a las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores autónomos.

En ese mismo período, se han afiliado al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos un total de 469.000 personas lo que representa un crecimiento del 20 %.

El número de trabajadores autónomos sin trabajadores asalariados a su cargo es de 1.900.000. Otros 400.000 no tienen más de tres trabajadores, lo que implica que entre ambos aglutinan a más del 90% del colectivo.

<sup>7</sup> Pesetas/mes

<sup>8</sup> Euros/mes

## 2.- MEDIDAS ADOPTADAS POR EL EJECUTIVO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS.

### 2.1.- Medidas adoptadas en el ámbito de la equiparación de los regímenes protectores y de fomento del empleo.

Tal y como se recoge en el apartado VII del “ **Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social**” de 9 de abril de 2001, en aplicación de las previsiones contempladas en la recomendación 4ª del **Pacto de Toledo** y del apartado l) del “ **Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social**” de 9 de octubre de 1996, durante la sexta legislatura se han producido avances en la convergencia de ambos regímenes fundamentalmente en el ámbito de la cotización.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de dichos ejercicios han venido **AUMENTANDO LAS BASES DE COTIZACIÓN EN EL RETA EN PORCENTAJES SUPERIORES A LOS INCREMENTOS DE LAS BASES MÁXIMAS DEL RÉGIMEN GENERAL.**

Además se han implementado dos importantes medidas recogidas ya en el citado apartado VII<sup>9</sup> del acuerdo de 9 de abril de 2001 que incluyen en la acción protectora del RETA la prestación de **INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL “CUALIFICADA”** cuando el autónomo tenga más de 55 años y no ejerza una actividad, ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial, y la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose las correspondientes cotizaciones.

Las últimas reformas llevadas a cabo durante los años 2002 y 2003, con **Eduardo Zaplana** al frente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales han completado este proceso.

Dichas reformas arrancan del ya mencionado acuerdo de 9 de abril de 2001 presentando cuatro más que notables puntos de actuación:

- a) La Ley 52/2002 de acompañamiento para el año 2003, y el RD 1273/2003 en su desarrollo, establece en su artículo 40 la

---

<sup>9</sup> “Se acuerda incluir en la acción protectora dispensada por el Régimen de Autónomos la prestación de incapacidad permanente total cualificada cuando el trabajador autónomo tenga más de 55 años y no ejerza una actividad ni sea titular de un establecimiento mercantil o industrial”. De igual modo se incluirá en la acción protectora dispensada en el Régimen de Autónomos, la cobertura de los riesgos profesionales, estableciéndose, asimismo, las correspondientes cotizaciones”.

## **EXTENSIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA A LAS CONTINGENCIAS PROFESIONALES.**

- b) **LA INCLUSIÓN EN EL RÉGIMEN PROTECTOR DE LA INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL CUALIFICADA** (art. 41 Ley 52/2002 y RD 463/2003).
- c) **LA MEJORA DE LA DURACIÓN DE LA INCAPACIDAD TEMPORAL** incluida en el artículo 8 del RD Ley 2/2003 y de la Ley 36/2003.
- d) **LA REDUCCIÓN DE LA COTIZACIÓN**, al amparo de las políticas de empleo, que pagan los autónomos que en el momento del alta de la actividad tengan 30 años o menos, 45 años o más si son mujeres y la exoneración de las cotizaciones para los trabajadores con 65 años y 35 años de cotización.

A todas estas actuaciones, que se producen en el ámbito estricto de la Seguridad Social, hay que añadir tres importantes medidas pensadas y dirigidas específicamente para los trabajadores autónomos:

- a) Y es que desde el 1 de agosto de 2003 fecha en la que se aprobó la reforma del marco normativo de la **FORMACIÓN CONTINUA**, las asociaciones de trabajadores autónomos de ámbito estatal y las federaciones de cooperativas y sociedades laborales pueden suscribir, con el Instituto Nacional de Empleo, contratos programas en los que incluirán acciones formativas especialmente diseñadas para responder a las necesidades de estos trabajadores.

El nuevo modelo regulador de la formación continua gira alrededor de la idea básica de permitir que todas las empresas que hagan formación tengan derecho a reducciones en las cotizaciones sociales que éstas abonan<sup>10</sup>.

- b) En relación con la **PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES** destacar que desde agosto de 2003 el Plan General de Actividades Preventivas de las Mutuas contempla al colectivo de autónomos como sujeto directo de su política de formación y asesoramiento en materia preventiva.

---

<sup>10</sup> Se intenta corregir una disfuncionalidad detectada en el anterior sistema en virtud de la cual tan sólo el 10% de las empresas accedía a los fondos de formación, una cantidad que se reducía a un reducido 5% en el caso de las empresas de menos de 5 trabajadores.

Según estimaciones del MTAS se calculaba en 436 millones de euros la cantidad a percibir por estas empresas en concepto de formación continua durante los primeros cuatro años.

Además, se han establecido servicios para proporcionar a las microempresas, y sin ningún coste, asesoramiento y soporte técnico para que puedan cumplir con sus obligaciones en este campo.

- c) Se fomenta la permanencia en la actividad laboral del autónomo al permitir a la hora de acceder a la **JUBILACIÓN** la exención de cuotas para aquellos trabajadores autónomos mayores de 65 años que continúen su actividad y que acrediten 35 años cotizados.

Se ha regulado la posibilidad de incrementar el porcentaje de la pensión de jubilación por encima del 100 por 100 por cada año completo trabajado una vez cumplidos los 65 años de edad.

Y a los trabajadores autónomos que cotizan a la vez en el régimen general se permite que computen ambas cotizaciones a efectos del cálculo de su pensión aunque hayan permanecido en el régimen general menos de 15 años.

## **2.2.- Medidas de naturaleza fiscal y de apoyo a los emprendedores.**

A su vez, en este ámbito puede realizarse una segunda diferenciación entre las reformas fiscales que han tenido como principales destinatarios a los trabajadores autónomos fundamentalmente a través de la **SUPRESIÓN DE IMPUESTO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS**, de las reformas fiscales que con carácter general fueron introducidas durante las últimas dos legislaturas tanto en el ámbito de la imposición directa como en el de la fiscalidad societaria.

De la supresión de este impuesto injusto que era el IAE que gravaba el empleo y la iniciativa económica, solo cabe decir que fue una medida que benefició a más del 92% de los pequeños empresarios y autónomos de este país, es decir, 2´1 millones de autónomos y pequeñas empresas, con un ahorro medio de 400 euros al año por autónomo<sup>11</sup>.

Además, se ha diseñado y puesto en marcha un nuevo sistema de módulos en el Impuesto de Sociedades más ajustado a la realidad de la pyme española.

---

<sup>11</sup> Según la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos la supresión del IAE implica un ahorro anual total superior a los 820 millones de euros, a los que hay que añadir otros 3.000 millones de euros fruto de la simplificación de la contabilidad y de la rebaja de la fiscalidad en general.

Y se ha facilitado la labor de los emprendedores al permitir el diferimiento de los impuestos que pagan las nuevas empresas durante los dos primeros años de actividad.

En cuanto a la política económica, en estos años se han llevado a cabo dos reformas con el objetivo fundamental de devolver a la sociedad civil el peso que había perdido en favor de un sector público excesivo y con un volumen de gasto incontrolado e ineficaz.

El objetivo prioritario durante estos años consistió en ofrecer a las pymes y a los autónomos, (verdadero motor de nuestra economía), los instrumentos necesarios para que pudieran aprovechar las oportunidades que ofrecía una política económica acertada que además de corregir los graves desequilibrios existentes e incorporarnos con éxito al euro, definió un marco fiscal mucho más ajustado a la realidad de la empresa.

Y así, además de reducir el Impuesto de Sociedades se llevaron a cabo dos reformas en el Impuesto sobre la Renta destinadas a aumentar la renta disponible de las familias españolas. Solo la reforma de 1998 se tradujo en 3'5 billones de las antiguas pesetas puestas a disposición de las familias.

En el ámbito de la microempresa se han puesto en marcha iniciativas innovadoras, como el Estatuto de la Nueva Empresa para resolver las dificultades burocráticas que encuentran los emprendedores a la hora de poner en marcha una empresa.

Y desde el punto de vista del desarrollo y de la financiación, se han potenciado nuevas fórmulas como el capital - riesgo, las fórmulas de microcrédito, y se ha creado la cuenta ahorro-empresa, para estimular el ahorro para su posterior inversión en actividades empresariales.

### **2.3.- Resumen de las medidas adoptadas por los Gobiernos del Partido Popular.**

- ✓ Se ha reconocido la prestación por maternidad y la de riesgo durante el embarazo con igual extensión y en idénticos términos que el régimen general.
- ✓ Se ha suprimido el requisito de que el autónomo se encontrase en alta o en situación asimilada al alta para el acceso a las pensiones de viudedad y orfandad.

- ✓ Se han extendido al régimen especial para trabajadores autónomos las nuevas prestaciones por nacimiento de hijo y parto múltiple.
- ✓ Se ha compatibilizado, en determinados supuestos, la pensión de viudedad con la celebración de nuevo matrimonio.
- ✓ Se ha incrementado el poder adquisitivo de las pensiones mediante una revalorización que, en cómputo global en los últimos seis años, ha superado la evolución del IPC.
- ✓ Se han incrementado adicionalmente las pensiones mínimas del sistema.
- ✓ Se han introducido bonificaciones de cuotas en los supuestos de sustitución del trabajador autónomo como consecuencia de la interrupción de la actividad por maternidad, riesgo durante el embarazo, acogimiento o adopción, así como en el caso de contratación por el autónomo de su primer empleado con contrato indefinido.
- ✓ Se ha incentivado la incorporación de los desempleados como autónomos, estableciendo la posibilidad de capitalizar para ello una parte de la prestación por desempleo.
- ✓ Se ha establecido la exención de cuotas de los trabajadores autónomos que continúen en su actividad después de alcanzada la edad de 65 años, siempre que acrediten 35 años cotizados.
- ✓ Se ha establecido la posibilidad de incrementar el porcentaje de la pensión de jubilación por encima del 100 por 100 por cada año completo trabajado una vez cumplidos los 65 años de edad.
- ✓ Se estableció una reducción del 25% en la base mínima de cotización para los jóvenes menores de 30 años que se establezcan como autónomos durante los tres primeros años de actividad.
- ✓ Medida que es aplicable también a las mujeres mayores de 45 años para impulsar el autoempleo femenino.
- ✓ Se creó la cuenta ahorro empresa para estimular el ahorro con el fin de su posterior inversión en actividades empresariales.
- ✓ Los autónomos perciben la prestación de incapacidad temporal desde el cuarto día.
- ✓ Pueden acceder a la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- ✓ Tienen reconocida la prestación de incapacidad permanente total cualificada a partir de los 55 años.

- ✓ A los trabajadores autónomos que cotizan a la vez en el régimen general, se les computan ambas cotizaciones a efectos del cálculo de su pensión aunque hayan permanecido en el régimen general menos de 15 años.

### **3.- Propuesta de un Estatuto para los Autónomos**

En junio de 2002 la entonces diputada del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, María Teresa Fernández de la Vega, resumió en un voto particular al acuerdo de la Comisión de Economía y Hacienda por la que se aprobaba el informe de la Subcomisión para impulsar el estatuto de la microempresa, del trabajador autónomo y de la microempresa, la posición del Partido Socialista con respecto a esta cuestión.

Se apostaba por elaborar un Estatuto del Trabajador Autónomo como marco jurídico aplicable a este colectivo de trabajadores al igual que el Estatuto de los Trabajadores resulta de aplicación al trabajo por cuenta ajena.

Según reza el voto particular de la diputada el contenido de dicho Estatuto debía abarcar los siguientes ámbitos:

#### **3.1.- En el ámbito laboral.**

- ✓ Eliminar los obstáculos que impiden la contratación de familiares.
- ✓ *Incorporar a los trabajadores autónomos a la Formación Continua<sup>12</sup>.*
- ✓ *Adaptar las normas contempladas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para poder cubrir al colectivo de los autónomos, fomentando los sistemas de autoevaluación de riesgos.*
- ✓ Crear una Comisión de Trabajo para estudiar y proponer nuevas formas de protección para los trabajadores autónomos subordinados.

#### **3.2.- En materia de protección social.**

- ✓ *Permitir la cotización voluntaria por contingencias comunes de tal forma que puedan acceder a la incapacidad temporal antes del décimoquinto día.*
- ✓ *Incluir la cobertura de las contingencias profesionales homogeneizadas con el régimen general.*

---

<sup>12</sup> En cursiva se incluyen las propuestas que podríamos considerar superadas al haberse incorporado al ordenamiento jurídico español en el período comprendido entre la aprobación del informe y marzo de 2004.

- ✓ Regular y permitir la jubilación anticipada de los trabajadores autónomos.
- ✓ Revisar los límites de cotización para permitir la posibilidad de celebrar convenios personales con la Seguridad Social.
- ✓ *Estudiar las condiciones para que los trabajadores autónomos puedan acceder a la incapacidad permanente cualificada a los 55 años en las mismas condiciones que el Régimen General.*
- ✓ Crear un Fondo de Garantía destinado a proporcionar cobertura en caso de pérdida del empleo.

### **3.3.- En materia fiscal.**

- ✓ Ampliación del número de profesiones que pueden acogerse al sistema de declaración por módulos.
- ✓ *Deducción de las cuotas del IAE.*
- ✓ Introducción de mecanismos fiscales que favorezcan el asociacionismo económico de los autónomos.
- ✓ Posibilitar a los autónomos que declaren por estimación directa la aplicación de coeficientes reductores.
- ✓ Contemplar la ampliación del IVA reducido a nuevas actividades económicas de proximidad.
- ✓ Recuperación de la reducción sobre el rendimiento para los declarantes por módulos.
- ✓ Regulación de un impuesto especial reducido para el gasóleo cuando su uso sea imprescindible para determinadas profesiones.
- ✓ Incentivos fiscales para asegurar la continuidad de la actividad económica en el momento de la jubilación del titular.

### **3.4.- En materia de fomento del empleo autónomo.**

- ✓ *Inclusión en el Plan Nacional de Acción sobre el Empleo de un programa específico para facilitar el autoempleo.*

- ✓ *Mejorar las condiciones de acceso a la financiación*<sup>13</sup>.
- ✓ *Posibilitar el cobro en una sola vez de la prestación por desempleo para los desempleados que quieran darse de alta como autónomos*<sup>14</sup>.
- ✓ Regular normas de promoción que deseen ampliar su actividad económica.
- ✓ *Potenciar las ayudas para la asistencia técnica.*
- ✓ Incentivar la asociación económica entre autónomos y microempresas.

#### **3.4.- En materia de eliminación de las trabas burocráticas y de representación institucional de los autónomos.**

- ✓ *Potenciación de las ventanillas únicas.*
- ✓ Regular los períodos de actividad.
- ✓ *Agilizar los trámites para la constitución de nuevas empresas.*
- ✓ Creación de oficinas integradas de asesoramiento.
- ✓ *Potenciación del asociacionismo de los trabajadores autónomos.*
- ✓ Presencia de los autónomos en los Consejos Económicos y Sociales.

#### **3.5.- Conclusión.**

En octubre de 2004 se constituyó un grupo de expertos en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuyo informe debe servir de documento base en la elaboración del anteproyecto de Ley del Estatuto del Trabajador Autónomo que el Gobierno quiere presentar en el primer semestre de 2006 para su tramitación parlamentaria.

---

<sup>13</sup> El 21 de marzo de 2003 Lorenzo Amor, Presidente de la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos, declaraba "Ahora las cosas son más fáciles que hace diez años ... hay más líneas de crédito y se han agilizado y reducido impuestos".

<sup>14</sup> La capitalización de la prestación por desempleo estaba prevista en nuestro ordenamiento desde 1985, aunque se suspendió hasta que en 1999 fue recuperada por los Gobiernos del Partido Popular, de tal forma que se permite al desempleado que decide darse de alta como autónomo cobrar en un pago único el 20% de la prestación y el 80% restante descontarlo de las cuotas sociales que debe abonar a la Seguridad Social.

Según declaraciones públicas de los responsables del MTAS entre los aspectos sobre los que los expertos deben emitir una opinión se encuentra la delimitación del **CONCEPTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO, EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AUTÓNOMO, LA CONTRATACIÓN DE FAMILIARES, EL NIVEL DE PROTECCIÓN SOCIAL, LAS POSIBLES POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PUEDAN ABORDARSE EN APOYO AL EMPLEO AUTÓNOMO Y EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y DE EMPLEO DE ESTE COLECTIVO**. Dichas cuestiones se traducen a su vez en ciertas decisiones que deben adoptarse, es decir, ¿cómo va a quedar regulada la figura del autónomo dependiente?, ¿cómo van a seguir aproximándose los autónomos al régimen general?, ¿cómo se va a arbitrar la participación de los autónomos en el diálogo social?, o si van a introducirse determinadas medidas concretas como la cobertura de la prestación por desempleo, el aumento de la capitalización de la prestación por desempleo, o la contratación de familiares.

Cabe concluir, por tanto, que en el espacio comprendido entre junio de 2002 y el momento actual se ha producido un importante cambio en cuanto a las prioridades que según el ejecutivo deben abordarse, fundamentalmente porque gran parte de las medidas que se proponían entonces fueron implementadas por anteriores Gobiernos sin necesidad de abordar una reforma tan sustancial del marco jurídico que regula al trabajo por cuenta propia.

Por otro lado el líder del Partido Popular, **Mariano Rajoy**, según se desprende de las declaraciones de los líderes de ATA, UPTA tras su reunión el pasado 16 de febrero, apoya algunas de estas reivindicaciones, en las que por otro lado se venía trabajando en la anterior legislatura, como el Estatuto de Autónomo, la representación en el CES, el aumento de la capitalización por desempleo, la contratación de familiares.

#### **4.- Cuestiones para el debate derivadas de la posible aprobación de un Estatuto del Autónomo.**

##### **4.1.- La reducción del número del número de regímenes especiales no puede producirse a costa de los trabajadores autónomos agrarios.**

Como consecuencia de lo estipulado en el punto 6 del Pacto de Toledo relativo a la simplificación e integración de regímenes especiales se apostaba por abordar una reducción gradual del número de regímenes especiales *“de manera que a medio plazo todos los trabajadores y empleados queden encuadrados, o bien el régimen de los trabajadores por cuenta ajena, o bien en el régimen de los trabajadores por cuenta propia”*.

Es indudable que la integración de los diversos regímenes especiales debería producirse en torno al RETA al que se tendrían que incorporar los autónomos agrarios y los trabajadores por cuenta propia del mar.

Esta unificación plantea importantes dificultades por cuanto la presión contributiva de los trabajadores agrarios es muy inferior a la que soportan los afiliados al RETA<sup>15</sup>. Así, el punto cuarto del Acuerdo de Renovación del Pacto de Toledo de octubre de 2003 muestra el camino que debe seguirse para efectuar tal proceso señalando que este proceso debe producirse de manera gradual y no traumática manteniendo en determinados colectivos las especialidades que procedan.

Un primer paso en la equiparación de la cotización de los trabajadores agrarios fue el incluido en el **RD Ley 2/2003** que afectaba a bases y tipos de cotización e incluía tanto la cobertura de las contingencias comunes, (excepto incapacidad temporal), como contingencias profesionales. Para mitigar el impacto económico que esta medida tendría en un sector tan sensible como el agrario se establecieron unas minoraciones progresivamente decrecientes en el tipo de cotización y un período transitorio de 14 años.

Este régimen fue posteriormente modificado con la **Ley 36/2003** al establecer que esas disposiciones únicamente serían aplicables a los trabajadores agrarios dados de alta con posterioridad a 1 de enero de 2004, es decir, se excluía de la equiparación a todos los trabajadores agrarios afiliados a su régimen especial con anterioridad a esa fecha

#### **4.2.- La necesaria adecuación de la legislación mercantil.**

La eventual aprobación de un Estatuto del Autónomo entendido éste como una norma básica de derechos y obligaciones aplicable a los trabajadores por cuenta propia, y dada la heterogeneidad del colectivo y en algunos casos la naturaleza intermedia entre el empleo por cuenta ajena y el desarrollo de una actividad empresarial en sentido estricto exigiría, muy probablemente, reajustar la legislación mercantil a esta nueva realidad.

Ello tendría, en principio una doble consecuencia: por un lado, regular la responsabilidad patrimonial del autónomo; y en segundo lugar, diseñar un sistema de responsabilidad concursal más ajustado a la realidad del autónomo y de la microempresa.

---

<sup>15</sup> Algunos estudios sobre la evolución de la presión contributiva que soportan los autónomos muestran una tendencia creciente en los últimos 40 años. Y así sí en 1962 el tipo era del 9%; en 1976 alcanza el 18'5%, y en 1995 había ascendido ya al 26'5%. Desde entonces se ha producido una contención en los costes contributivos al estancarse el crecimiento que en el 2004 se sitúa en el 29'8%.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, es evidente que una eventual regulación de la responsabilidad patrimonial de esta figura de empresa no societaria debería detenerse para distinguir entre el patrimonio afecto al desarrollo de la actividad empresarial, y los particulares del autónomo que deberían quedar al margen de ésta.

En relación con la segunda, es evidente que sería necesario regular los derechos exigibles en los casos de suspensión legal de la actividad, y en especial lo que se refiere a las deudas de terceros y con la Administración Pública.

#### **4.3.- Cuestiones sobre las que existe un aparente consenso político.**

En este apartado se podrían incluir tres cuestiones sobre las que los líderes políticos parecen haber manifestado un acuerdo inicial.

Aumentar el porcentaje que cobra un desempleado en un pago único, en relación con el total de la prestación a la que hubiera generado derecho, es decir, la capitalización de la prestación por desempleo parece ser una cuestión sobre la que existe un importante grado de acuerdo. Según declaraciones del Secretario General de Empleo, en aproximadamente mes y medio será posible el que dicho porcentaje pase del 20% al 50%, incorporándose esta medida al próximo Plan de Acción sobre el Empleo del Reino de España. Por otro lado, se está tramitando una proposición no de ley en el Congreso, a iniciativa del Grupo Popular, en el mismo sentido.

La segunda cuestión, es la que se refiere a la posibilidad de permitir la participación de los autónomos en el Consejo Económico y Social dentro del grupo III cuando en el mes de junio se modifique la norma reguladora de la citada institución.

Y la tercera, es la que se refiere a la contratación de familiares superando la limitación establecida en el artículo 7 de la Ley General de la Seguridad Social, circunstancia sobre la que existe un acuerdo generalizado para estudiar fórmulas que permitan esta posibilidad.

#### **4.4.- El asociacionismo autónomo.**

Si bien existe un consenso generalizado en cuanto a permitir la representación institucional en el Consejo Económico y Social de las entidades representativas de los trabajadores por cuenta propia, el reconocimiento del asociacionismo autónomo genera importantes implicaciones.

En los últimos años, se ha producido un interesante proceso de reestructuración en las entidades representativas de este colectivo al pasar de un escenario caracterizado por la gran fragmentación del movimiento asociativo con multitud de pequeñas asociaciones de ámbitos geográficos limitados, a un nuevo escenario en el que predominan tres asociaciones UPTA, vinculada a la Unión General de Trabajadores, CEAT-Cepyme, vinculada a CEOE, y la Federación Nacional de Trabajadores Autónomos – ATA.

El reconocimiento del asociacionismo autónomo podría abordarse como un sistema de representación institucional diferenciado, o bien optar por incorporar estas asociaciones al diálogo y concertación social. En cualquier caso, sería necesario regular el procedimiento por el que se acredite la representatividad de las asociaciones.

#### **4.5.- La especial problemática que plantea el “empleo autónomo dependiente” y el “falso autónomo”.**

Una problemática bien diferente es la que plantean las figuras que la doctrina ha venido calificando como “autónomo dependiente”<sup>16</sup> y la del “falso autónomo”.

Por autónomo dependiente se entiende la peculiar situación de aquellos trabajadores autónomos cuya actividad e ingresos se encuentra íntimamente vinculada a una empresa, a un número muy reducido de ellas, por lo que surge una nota de exclusividad característica de este tipo de relaciones.

Por falso autónomo se entienden aquellas situaciones fraudulentas en las que las empresas sustituyen contratos por cuenta ajena por contratos autónomos aún cuando la naturaleza del trabajo a desarrollar no comparta ninguna de las notas esenciales del empleo por cuenta propia<sup>17</sup>.

La regulación de la primera de estas figuras debe de ser entendida como una oportunidad para dar cabida a las nuevas relaciones laborales que están surgiendo como consecuencia de las nuevas formas de

---

<sup>16</sup> En Alemania la dependencia económica está caracterizada por el hecho de que el trabajador trabaja solo sin la asistencia de asalariados, obtiene más de la mitad de sus ingresos profesionales de los servicios prestados a su empresario principal y tiene un nivel de protección social similar a la de cualquier asalariado.

En Italia esta noción se construye en torno al concepto de para-subordinación que la jurisprudencia ha perfilado como trabajadores libres a los que sólo se les aplican las normas del empleo por cuenta ajena en los supuestos que establece la Ley.

<sup>17</sup> Ver apartado 1.1.

organización del trabajo, de las nuevas tecnologías, del teletrabajo, del outsourcing, o de los servicios ocasionales de profesionales liberales que contratan las empresas.

El autónomo dependiente precisa de una adecuada definición y sobre todo de unos criterios delimitadores claros, bien se fijen éstos en el número de empresarios de los que se “dependa”, en la cuantía de las relaciones que mantienen empresarios y autónomos, o en cualquier otro que se determine. Y además exige que se regulen cuestiones tan espinosas como los derechos sindicales y laborales de estos trabajadores.

La situación generada por el “falso autónomo” se refiere al fraude de ley en el que incurren aquellos empresarios que abusan de la figura del autónomo extendiéndola fraudulentamente a relaciones que en realidad son por cuenta ajena.

En el ámbito del derecho del trabajo este fenómeno ha sido definido como de “huída” del derecho del trabajo. Existe el riesgo de que esta huída pueda llegar a privar a los trabajadores de toda la protección que otorga el derecho del trabajo sin que paradójicamente les sean de aplicación las ventajas del empleo autónomo, por lo que sería necesario detenerse para estudiar los mecanismos que permitan evitar estas situaciones eficazmente.

#### **4.6.- Dificultad en el diseño de un modelo de Prestación por desempleo.**

El acceso a la protección por desempleo en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea y de la OCDE está configurada como una prestación para proteger al trabajador por cuenta ajena en caso de que se extinga su relación laboral una circunstancia que no concurre en el caso de los autónomos, que además no cotizan por tal prestación.

Debe ser tomado en consideración que una decisión de este tipo necesitaría compatibilizar tres principios difíciles de casar como son: la dificultad en cuanto al control del fraude en un colectivo tan heterogéneo como el de los autónomos; las tensiones en el gasto público que puede generar una decisión de este tipo; y la necesidad de encontrar un mecanismo de financiación circunstancia en la que se puede optar o bien por la simple extensión del sistema actualmente en vigor para los trabajadores por cuenta ajena, o bien la financiación por los propios emprendedores por la vía de un Fondo de Garantía, o bien por algún sistema de cobertura complementario.

Tiempo parcial y jubilación anticipada