



**CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social
y Cooperativa, nº 52, agosto 2005, pp. 11-22**

El Estatuto del Trabajador Autónomo: una necesidad y un compromiso

Juan José Barrera Cerezal

Director General de Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa

ISSN: 0213-8093. © 2005 CIRIEC-España

www.ciriec.es www.uv.es/reciriec

El Estatuto del Trabajador Autónomo: una necesidad y un compromiso

Juan José Barrera Cerezal

Director General de Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

La revista CIRIEC-España ha decidido elaborar un número monográfico que trata sobre el trabajo autónomo en un momento propicio, ya que está previsto por el Gobierno aprobar en la presente legislatura una Ley que contemple el Estatuto del Trabajador Autónomo. Para cumplir con este objetivo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha encargado a un grupo de expertos la elaboración de un documento que sirva como base del futuro proyecto de Ley.

Que el CIRIEC, organización que agrupa a destacados investigadores de la Economía Pública, Social y Cooperativa decida analizar la situación de los trabajadores autónomos me parece de una gran importancia, y es coherente con los fines que tiene marcada esta entidad.

No se debe olvidar que una gran parte de la Economía Social y Cooperativa está formada por empresas cuya propiedad es de los trabajadores y estas son dirigidas en régimen de autogestión. Este tipo de empresas, cuyos claros exponentes en España lo representan, aunque no sólo, las Cooperativas de Trabajo Asociado y las Sociedades Laborales, son de *autoempleo colectivo*.

Cuando se habla de autoempleo no se puede olvidar que la mayoría de las personas que lo ejercen lo hacen de forma individual, es decir como trabajadores autónomos.

Si bien es cierto que las características que definen al autoempleo no son totalmente iguales para todo el colectivo, también lo es que hay un importante elemento común, que las personas que ejercen una actividad económica de autoempleo, bien sea colectiva o individual, arriesgan su patrimonio personal para realizar un trabajo que ellos mismos dirigen y gestionan y sin que exista un contrato laboral que los vincule.

Quiero aprovechar la ocasión que me brinda el CIRIEC para exponer las razones que han motivado al Gobierno a desarrollar una política dirigida al fomento del empleo autónomo y a la elaboración del Estatuto del Trabajador Autónomo.

Este año se celebra el 25 aniversario del Estatuto de los Trabajadores, Ley de especial importancia en la esfera de la regulación de las relaciones laborales, pero que centra su actuación en los *trabajadores por cuenta ajena*, excluyendo a los *trabajadores por cuenta propia o trabajadores autónomos*.

El artículo 1, que especifica el ámbito de aplicación de dicho Estatuto, establece en su punto 1 que: "la presente Ley será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por *cuenta ajena* y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario" (cursiva personal).

Para más abundamiento, el punto 3 de dicho artículo 1, deja fuera a los trabajadores por cuenta propia o autónomos cuando en su letra f excluye de este Estatuto a "la actividad de las personas

que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta de uno o más empresarios, siempre que queden personalmente obligados a *responder del buen fin de la operación asumiendo el riesgo y ventura de la misma*" (cursiva personal).

No cabe duda, que con estas definiciones, el Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) no contempla a los trabajadores autónomos.

Hay quienes piensan que las personas que realizan una actividad económica por cuenta propia o como autónomos no son trabajadores, sino que son empresarios, y por esa razón no deben ser considerados en el ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores. Para dar fundamento a esta posición se acogen a la redacción dada por el artículo 1 en su punto 2, cuando dice: "a los efectos de esta Ley, serán empresarios todas las personas, *físicas* o jurídicas, o comunidades de bienes que *reciban la prestación de servicios de las personas referidas en el apartado anterior*, así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas" (cursiva personal).

Esta opinión no se corresponde con la realidad, ya que se condiciona la definición de autónomo a que éste tenga contratado a trabajadores por cuenta ajena, cuando los datos demuestran que la gran mayoría de las personas que realizan una actividad económica por cuenta propia no tienen ningún trabajador asalariado como se verá seguidamente.

Cuantificación de los autónomos

La falta de una definición clara sobre los trabajadores autónomos dificulta su cuantificación en España, aunque existen diversas fuentes estadísticas que pueden aproximarnos a la cifra que representan.

El Directorio Central de Empresas, DIRCE, que recoge el número de empresas y personas físicas que ejercen una actividad económica (no considerando el sector agrario) da 2.942.583 para el 1 de enero del año 2004 (último dato que se dispone). En este colectivo hay 1.738.456 *personas físicas*, de las que 1.193.572 no tienen ningún asalariado a su cargo.

Otro dato significativo es el que se obtiene de la EPA, que cifra en 2.064.500 el número de empresarios sin asalariados o trabajadores individuales para el segundo trimestre de 2005 (en este caso se tienen en cuenta todos los sectores económicos, por lo tanto se incluye el sector agrario), a los que

habría que añadir 312.900 familiares que colaboran con este colectivo que son denominados “ayudas familiares”.

Por último, hay que mencionar los datos del registro de afiliaciones a la Seguridad Social, en concreto los que suministran los Regímenes Especiales por cuenta propia de Autónomos, Agrario y del Mar.

El número de afiliados a los tres Regímenes al 30 de junio de 2005 es de 3.233.899, de los que 2.208.928 corresponden a personas físicas que realizan actividades profesionales en los distintos sectores económicos. También, hay unos 179.204 familiares de los titulares de las explotaciones económicas que colaboran en la actividad (la diferencia con los datos de la EPA pueden ser los ayudas familiares desregularizados).

El resto de afiliados de los tres Regímenes lo forman personas que están obligadas a cotizar a la Seguridad Social en el RETA pero que no tienen una condición definida como profesionales individuales, éste es el caso, por ejemplo, de unos cerca de 750.000 afiliados al RETA que son socios de empresas mercantiles y de distinta índole, unos 79.000 socios pertenecientes a cooperativas y sociedades laborales (existen muchos más socios trabajadores de estas empresas pero que cotizan al Régimen General de la Seguridad Social) y de algo más de 19.000 religiosos.

Como se puede observar, el colectivo es heterogéneo, y su problemática es diferente. No parece que los clérigos tengan mucho que ver con la realización de actividades económicas, ni que los consejeros de sociedades mercantiles lo tengan con los profesionales individuales.

Ahora bien, parece claro que el colectivo de los 2,2 millones de profesionales individuales puede tener entre sí más coincidencia en sus intereses.

Partiendo de este colectivo, es interesante destacar que la gran mayoría lo forman autónomos sin asalariados, 1.761.142, el resto, 447.786, son autónomos con asalariados, aunque el 72% tienen 1 o 2 asalariados.

Estamos en presencia de un amplio colectivo que realiza un trabajo profesional arriesgando sus propios recursos económicos y aportando su personal trabajo, que en su mayoría lo hace sin la ayuda de ningún asalariado y que demanda un nivel de protección social igual al que tienen los trabajadores por cuenta ajena o asalariados.

El hecho de que no esté recogido este colectivo en el Estatuto de los Trabajadores y que las distintas formas jurídicas de hacer empresa no recojan los derechos y las obligaciones de estas personas, parejo a la dispersa normativa que hace referencia a los trabajadores autónomos, sin que exista de forma clara una definición, es lo que hace necesaria la regulación de la figura del trabajador autónomo, y que ésta se haga por medio de la elaboración de un Estatuto del Trabajador Autónomo.

Este Estatuto debería determinar con claridad el colectivo al que se dirige, regulando los aspectos vinculados a las personas físicas que realizan un trabajo por cuenta propia, independientemente que éste pueda hacerse de forma colectiva en determinado tipo de sociedades, caso de las cooperativas, sociedades laborales o sociedades colectivas y comanditarias, que a su vez tienen una regulación propia.

Derechos de los Trabajadores Autónomos

Se pretende definir cuales son los derechos de estos trabajadores, que van desde la igualdad ante la ley y a no ser discriminados por razón de raza, sexo, religión, opinión o estado civil, pasando por la libertad de elección de su profesión y de actividad profesional por cuenta propia y defensa de sus derechos profesionales, hasta el reconocimiento de ciertas prestaciones sociales al igual que el resto de los trabajadores.

En relación a este último aspecto, es necesario destacar la necesidad de que el Estatuto reconozca los siguientes derechos:

- A la empleabilidad del trabajador autónomo al igual que se hace para el trabajador asalariado, punto esencial de la Estrategia Europea sobre el Empleo, que se concreta básicamente en la permanente formación y la readaptación profesional.
- A la participación activa en las políticas de prevención de la seguridad y salud laboral.
- Al acceso a la asistencia y a las prestaciones sociales de la Seguridad Social, avanzando en la equiparación en el nivel de prestaciones a las reconocidas para los trabajadores por cuenta ajena en los términos que marca el Pacto de Toledo sobre pensiones suscrito por los grupos políticos en sede parlamentaria.

En cuanto a este último punto, habría que decidir si el Estatuto debe dar respuesta a algunas de las demandas que los autónomos vienen haciendo en materia social, caso de la protección por desempleo, cotización a la Seguridad Social para actividades a tiempo parcial, contratación laboral de familiares que conviven con el autónomo o reconocimiento de pensión por jubilación anticipada, o si estas materias debieran ser tratadas en otro ámbito normativo.

Independientemente de la decisión que se adopte, quisiera manifestar alguna opinión sobre estos importantes y delicados temas, cuya solución podría dar un impulso a la actividad emprendedora tan necesaria en nuestro país.

Hemos podido comprobar según los datos expuestos que la gran mayoría de los autónomos no tienen ningún asalariado a su cargo, y los que los tienen básicamente no superan 1 o 2 trabajadores.

Por otra parte, hay un grupo de autónomos que tienen una vinculación casi exclusiva de relación mercantil con una empresa (denominados trabajadores dependientes, cuya situación se analizará más adelante), muy similar a la relación laboral del trabajador por cuenta ajena. La finalización del contrato mercantil entre la empresa y el autónomo lleva a este último a una situación de desempleo no deseada al igual que le puede ocurrir a un trabajador asalariado al que le concluye su contrato laboral.

Protección por desempleo por cese de actividad: hacia un modelo posible

Si tenemos en cuenta que los autónomos son trabajadores, aunque por cuenta propia, y que éstos pueden verse en situación de desempleo por causas ajenas a su voluntad (finalización de la actividad), podría considerarse la posibilidad de constituir un sistema de prestaciones que cubra dicha contingencia.

Este sistema debería ser diferente al de la protección por desempleo regulada en el Título III de la Ley General de la Seguridad Social, Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, ya que en el caso de los autónomos no existe una relación laboral entre éstos y las empresas, y por lo tanto no hay posibilidad de que se de alguno de los supuestos contemplados en el artículo 208 de la Ley en cuanto a extinción o suspensión de dicha relación laboral.

El posible modelo de protección del autónomo ante la finalización de la actividad debería considerar una regulación clara de las condiciones por las que se accede al nivel de prestaciones, subrayando el carácter de desempleo por causas objetivas y no voluntarias de los posibles beneficiarios. Este sistema debería ser financiado con cuotas de los propios autónomos.

En relación al tema de la financiación, es importante tener en cuenta que, aunque existe una amplia demanda sobre la necesidad de regular esta protección, puede haber un número no menos importante de autónomos que no estén dispuestos a pagar una cuota adicional para cubrir esta contingencia.

No cabe duda que un modelo de protección por desempleo de los autónomos tendría mayor solvencia si afectara a todo el colectivo. Los recursos financieros serían mayores y la cuota que aporta-

ría cada autónomo sería menor. Lo contrario pasaría con un modelo voluntario, menos recursos y mayor cuota, que además sería suscrito por los autónomos que posiblemente están en actividades con mayor riesgo de desocupación.

También habría que definir si el sistema de protección debe ser gestionado desde el ámbito público o privado. En términos generales, podría considerarse que un sistema obligatorio podría encajar mejor en el ámbito de lo público y un sistema voluntario en lo privado.

Independientemente del modelo que pudiera acordarse, una de las medidas que se debería aprobar es que las cuotas aportadas por los autónomos sean consideradas como gasto deducible a los efectos del IRPF, al igual que lo son las cuotas a la Seguridad Social.

Trabajo autónomo a tiempo parcial

Un tema que tiene una especial relevancia para los autónomos es el que hace referencia al trabajo autónomo a tiempo parcial y su vinculación con las cotizaciones a la Seguridad Social.

Se debería tender a cotizar por los ingresos netos efectivamente realizados. Si bien es cierto que con el sistema actual de cotización al RETA los costes por cotización de los autónomos pueden ser en términos generales menores, también lo es que se producen dos efectos negativos. Uno, que el nivel de prestaciones sociales de los autónomos es menor que el que se da para el resto de los trabajadores, y muy por debajo del nivel de percepciones que venían percibiendo en activo. Dos, que al establecerse la cotización de forma voluntaria sobre un intervalo de una base máxima y otra mínima, los trabajadores cuyos ingresos son inferiores a esta última tienen un sobrecoste.

Este último caso se produce, básicamente, en autónomos que realizan actividades a tiempo parcial, siendo posiblemente los jóvenes, mujeres y familiares colaboradores de los autónomos los más afectados por esta situación.

Habría que avanzar en la dirección de hacer que el sistema de cotización al RETA sea más contributivo (recomendación del Pacto de Toledo sobre pensiones), de tal forma que se cotice por los ingresos efectivamente percibidos.

Mejorar la situación de los familiares que colaboran con los autónomos

En cuanto a los familiares que colaboran con los autónomos en la actividad, como ya se ha expresado con anterioridad, los datos de la EPA sitúan a este colectivo en 312.900 y la Seguridad Social da como afiliados al RETA 179.204. La diferencia de 133.696 pueden ser las personas que están en una situación irregular, realizando una actividad sin cotizar a la Seguridad Social ni pagar impuestos. Este hecho puede deberse a que la actividad que realizan es a tiempo parcial generando unos recursos que no compensan económicamente pagar al RETA, aunque sea sobre la base mínima de cotización, y a la imposibilidad legal que actualmente tienen los autónomos de contratar laboralmente a familiares que conviven en el hogar de los titulares de la actividad.

La prohibición de la contratación de familiares en los términos expuestos, se vincula a evitar un posible fraude laboral en relación con la obtención de prestaciones sociales, pero ésta no puede ser una razón suficiente para limitar la contratación laboral de determinados colectivos, y menos aún cuando la consecuencia es propiciar actuaciones de economía sumergida.

Habría que buscar una solución que, incorporando todas las cautelas necesarias, permita regularizar la situación de este colectivo.

La jubilación anticipada de los autónomos

Por último, y en relación a la protección social, partiendo en no estar de acuerdo en que se fomente la jubilación anticipada de los trabajadores, ya que va en detrimento de la financiación del sistema de pensiones, si ésta es reconocida en ciertas circunstancias para trabajadores asalariados con avanzada edad que no encuentran empleo, no parece lógico que se niegue para los autónomos mayores de edad que no pueden continuar con la actividad económica por causas objetivas ajenas a su voluntad.

Regulación específica del trabajo autónomo dependiente

Una parte importante que debe regular el Estatuto es la que hace referencia a la tutela jurídica efectiva de los derechos profesionales de los autónomos, muy en especial de aquellos que realizan una actividad por cuenta propia para, fundamentalmente, un solo cliente.

En estos casos se da un grado de dependencia del autónomo con la entidad contratante que limita la capacidad de actuación profesional del autónomo hacia otros clientes, bien por la existencia de cláusulas de exclusividad o bien como consecuencia de que el autónomo hace una jornada de trabajo que le imposibilita tener tiempo disponible para realizar trabajos para otras empresas. A este tipo de trabajador se le viene denominando como *autónomo dependiente*.

Actualmente en las empresas cada vez más se está dando la externalización de actividades auxiliares, que son subcontratadas a otras empresas y a profesionales independientes, en este último caso a los denominados trabajadores autónomos dependientes.

El Estatuto debería contemplar una regulación específica para este colectivo. Habría que establecer ciertos derechos que protejan a estos autónomos ante posibles abusos, por ejemplo en la jornada de trabajo o ante la rescisión de contrato mercantil de forma unilateral por la empresa sin causas objetivas de incumplimiento profesional del trabajador autónomo. Hay que tener presente que la rescisión del contrato con un autónomo dependiente puede generarle un quebrante económico importante, no sólo por los ingresos que deja de percibir, sino por los gastos que haya podido efectuar para realizar la actividad para un único cliente.

También es necesario definir las responsabilidades de la empresa contratante del autónomo en materia de seguridad y salud laboral. Hay que recordar el gran número de accidentes laborales producidos en el sector de la construcción y el elevado nivel de subcontratación que hay en este sector y que afecta a los trabajadores autónomos, sean o no dependientes.

El Estatuto debería regular estas situaciones que afectan a los trabajadores autónomos dependientes, pero no las que se produzcan como fraude de Ley, lo que viene en llamarse *falsos autónomos*. Esta figura ilegal está compuesta por trabajadores que son contratados por las empresas de forma mercantil, para hacer la misma actividad que realizan sus trabajadores asalariados, creando por lo tanto dos colectivos para el mismo trabajo, el de asalariados y el de los falsos autónomos. Para estos últimos no es necesaria una nueva regulación, sino que deben ser denunciadas estas prácticas ilegales en el ámbito de la inspección de trabajo y en la esfera judicial.

La importancia de clarificar esta situación y regular el trabajo autónomo dependiente se refleja en los datos suministrados por el INE, que cuantifica en 285.600 los empresarios sin asalariados que trabajan para una única empresa o cliente en el año 2004. Cifra suficientemente importante, si además tenemos en cuenta que en el año 2002 había 214.300. En dos años se ha crecido el 33%.

Responsabilidad patrimonial del autónomo

En el aspecto económico es necesario resolver una importante y justa demanda de los trabajadores autónomos, como es la delimitación patrimonial de la actividad de este colectivo.

Mientras que el autónomo responde con todo su patrimonio, incluyendo el personal, a las deudas contraídas con proveedores y acreedores, las empresas lo hacen solo con el patrimonio vinculado a la actividad.

Es paradójico que el fracaso de una actividad profesional realizada como trabajador autónomo puede dejar a la persona afectada y a su familia en la ruina, sin ningún bien personal, mientras que, por el contrario, aquellas personas que realizan esa actividad profesional adoptando una fórmula societaria, por ejemplo, una sociedad limitada unipersonal, sin trabajadores a su cargo (equivalente al trabajador autónomo individual sin asalariados), en igual situación solo responderá ante los acreedores con el patrimonio que tenga inscrito en la empresa, quedando a salvo sus bienes personales.

El Estatuto deberá eliminar esta discriminación, de tal forma que el trabajador autónomo pueda diferenciar con claridad su patrimonio, entre el que es propio a la actividad económica y el que pertenece a la esfera personal. Esta diferenciación entre recursos económicos protegerá al autónomo y a su familia, pero también permitirá a los clientes y acreedores ver cual es la solvencia del profesional autónomo con el que se va a mantener una relación económica.

Derechos colectivos

En cuanto a los derechos colectivos, el Estatuto debería recoger el reconocimiento de los autónomos a asociarse libremente en cualquier asociación o sindicato, pero en particular en las asociaciones profesionales específicas de trabajadores autónomos.

Habría que regular la forma de determinar la representatividad de las asociaciones de autónomos, teniendo en cuenta factores como el nivel de afiliación, presencia con actividades concretas, acuerdos suscritos con entidades públicas y privadas, número de sedes propias abiertas y cualquier otro tipo de elementos que permitan valorar el peso y presencia que tienen en defensa de los intereses de los autónomos.

Las asociaciones de autónomos tendrán una interlocución con las Administraciones Públicas para trasladar sus demandas y, también, para participar activamente en el diseño y ejecución de las políticas que se acuerden para fomentar el empleo autónomo.

Política de fomento del empleo autónomo

Un apartado específico del Estatuto debe recoger el mandato a los poderes públicos para que aprueben una política de fomento del empleo autónomo. No es tan importante que la Ley recoja medidas concretas, ya que éstas para que sean más efectivas deben aprobarse en cada momento según los objetivos y directrices que se marquen, sino que defina cuales deben ser las materias a fomentar, entre éstas podrían recogerse las siguientes:

- Fomentar el espíritu y cultura emprendedora.
- Favorecer la creación del autoempleo individual, removiendo los obstáculos administrativos al comienzo de las actividades y ayudando a minorar los gastos iniciales de funcionamiento.
- Promover la financiación de la inversión y en particular la que se dirige a la implantación de nuevas tecnologías y procesos productivos y propiciar el asesoramiento técnico para el arranque empresarial.

- Abaratar los costes en el inicio de la actividad para ciertos colectivos con dificultades de inserción laboral, caso de jóvenes y mujeres, reduciendo el importe de cotizaciones sociales y de la financiación de las inversiones.
- Garantizar la formación y adaptación profesional de los autónomos.

Conclusión

Como conclusión, el Estatuto del Trabajador Autónomo es una necesidad ante la inexistencia de una norma general y la dispersión que hay de normas que afectan a este amplio colectivo de trabajadores autónomos, y una demanda de la gran mayoría de las asociaciones de autónomos. Pero también es un compromiso político adoptado por el partido que sustenta al Gobierno, el PSOE, recogido en su programa electoral, reiterado por el Presidente del Gobierno en el debate de investidura y por miembros del Gobierno ante diversas iniciativas parlamentarias, y recientemente acordado en las resoluciones del debate del Estado de la Nación del año 2005.