

Comentario del “Estatuto para la promoción y tutela del trabajador autónomo”: aspectos de protección social

Dra. Carolina Gala Durán

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Barcelona.
(enero 2006)*

1. Introducción.

Tal y como es conocido, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales designó hace un tiempo a una comisión de expertos con el objetivo de que elaborase un Estatuto del trabajador o del trabajo autónomo. Con ello se pretendía atender una petición planteada, desde hace ya bastantes años y de una forma reiterada, por las propias asociaciones de trabajadores autónomos.

El informe elaborado por dicha comisión se presentó públicamente el pasado mes de octubre de 2005 y, en el mismo, se analiza, de una forma rigurosa, una doble perspectiva en torno al trabajo autónomo: la socio-económica, tanto a nivel comunitario como estatal, y la estrictamente jurídica, en la que, además, se abordan los distintos estadios del trabajo autónomo o por cuenta propia.

En efecto, en el marco jurídico se analiza la normativa vigente y se realizan propuestas concretas para elaboración de un nuevo marco de regulación en ámbitos tan importantes como la propia delimitación subjetiva del trabajo autónomo, el régimen profesional aplicable al mismo (lista de derechos y deberes, obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, garantías económicas aplicables, previsiones específicas en el marco de las relaciones colectivas..), el alcance de su protección social y las medidas concretas de promoción y fomento que cabe aplicar en este ámbito. Entre otras muchas cosas, cabe destacar especialmente el hecho de que se analiza –y se da carta expresa de naturaleza- a la figura, cada vez más habitual, de los trabajadores autónomos dependientes, regulándose, además, sus derechos.

Los resultados de este informe se traducen, asimismo, en la propuesta de un texto articulado de Estatuto del Trabajador Autónomo. Se trata, sin duda, de un elemento que puede facilitar su –esperemos pronta- puesta en práctica.

Partiendo de todo ello, vamos a analizar concretamente cuáles son las propuestas que, en materia de protección social, se hacen en el referido informe, que cabe calificar ya como de muy importantes y que, de acogerse finalmente, cambiarán, sin duda alguna, el panorama actual de los trabajadores autónomos.

Cabe señalar, no obstante, que si bien algunas de esas medidas serán bienvenidas por el colectivo de los trabajadores autónomos –especialmente las vinculadas con la acción protectora-, otras –las referidas, como veremos, a la cotización- pueden dar lugar a ciertas reticencias.

2. Las medidas propuestas.

Desde una perspectiva general, cabe señalar que las propuestas que se realizan en el informe afectan, en mayor o menor medida, a los diferentes aspectos de la relación jurídica de Seguridad Social (estructura, ámbito subjetivo, cotización, acción protectora...) y abordan generalmente cuestiones pendientes desde hace ya bastantes años, como son, por ejemplo, la posible reforma del sistema de cotización, la figura del trabajador autónomo a tiempo parcial, las fórmulas de jubilación parcial y jubilación anticipada o la instauración de una concreta prestación por cese de actividad. Las propuestas principales son las siguientes:

1ª) En concordancia con –y recordando- lo dispuesto tanto en el Pacto de Toledo y en el acuerdo social de 1996, como en el acuerdo de pensiones de 2001 y en el Pacto de Toledo II de 2003, se señala que el RETA está llamado, por su propia relevancia dentro del colectivo de trabajadores autónomos, a convertirse, en un futuro, en el régimen único de todos los trabajadores que prestan su actividad por cuenta propia. Más aún, en uno de los dos grandes regímenes en que se estructurará, si se cumplen dichos pactos y acuerdos (cosa que, no obstante, nos parece cada vez más lejana), el sistema de Seguridad Social.

Con tal fin, en la propuesta de texto articulado de Estatuto del Trabajador Autónomo se señala expresamente que la protección de los trabajadores por cuenta propia deberá instrumentarse a través de un único régimen, que se denominará Régimen de Seguridad Social de Trabajadores Autónomos. También se apunta que, sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno podrá establecer

sistemas especiales para los trabajadores del sector marítimo-pesqueros a fin de poder atender sus peculiaridades específicas y objetivas en alguna o algunas de las siguientes materias: encuadramiento, afiliación, altas y bajas, forma de cotización y recaudación.

Con carácter complementario, también se recoge la necesidad (muy urgente, a nuestro entender) de dotar de rango legal al régimen de Seguridad Social de los trabajadores autónomos, así como de sistematizar, aclarar y ordenar el núcleo básico de dicho régimen.

2ª) Como propuesta clave cabe calificar la consistente en reformar, de forma profunda, el actual sistema de cotización a la Seguridad Social de los trabajadores autónomos que, en opinión del informe –opinión que compartimos totalmente-, ha producido, al no contemplar la diversidad y heterogeneidad existente en dicho colectivo, dos efectos: una sobrecarga económica para colectivos de trabajadores autónomos de bajos ingresos, frente a la que se puede estar reaccionando mediante la huida hacia la economía sumergida, y a la vez, una fuerte relajación de la carga contributiva para los colectivos de trabajadores autónomos que obtienen altos ingresos, frente a la que se está respondiendo mediante la celebración de planes de pensiones.

Partiendo de ello, la reforma propuesta en este ámbito se estructura en torno a los siguientes –e importantísimos- parámetros:

a) La supresión de la libertad de elección de las bases de cotización.

b) La fijación, como base de cotización, de los ingresos brutos procedentes de la actividad profesional desempeñada por el trabajador autónomo. De no poder llevarse a cabo ese cálculo, podría vincularse la cotización al sistema de tributación fiscal, es decir, al sistema de módulos.

c) El establecimiento de una base mínima, coincidente con la base mínima de cotización del Régimen General, así como de una base máxima, coincidente con el tope máximo de la base de cotización del Régimen General.

d) El establecimiento de bonificaciones en la base mínima con la finalidad de fomentar el empleo o, en su caso, facilitar los inicios en el ejercicio de una actividad profesional.

e) Un control público más exigente del cumplimiento de las citadas obligaciones y una coordinación más eficiente entre las diferentes Administraciones Públicas.

Asimismo, ese nuevo sistema de cotización presentaría, en opinión de los autores del informe, las siguientes ventajas:

- Una comprensión recíproca de las tendencias de equiparación y convergencia entre el RETA y el Régimen General, acaso excesivamente escoradas hasta el momento hacia el plano de los derechos prestacionales con olvido o descuido de las obligaciones que conlleva cualquier sistema de protección social, asentado en un principio de solidaridad social intergeneracional.

- Instauración de un principio de correlación individualizado entre el nivel económico y la carga contributiva del autónomo, facilitando con ello la emersión del trabajo por cuenta propia informal y permitiendo, simultáneamente, que quienes dispongan de mayores recursos sigan pudiendo acudir a las fórmulas de protección social complementaria.

- La potenciación y mejora, a largo plazo, de la solvencia económica del RETA, que constituye la garantía necesaria para la prosecución de la tendencia equiparadora de prestaciones.

- La asunción por el sistema de Seguridad Social de la responsabilidad de asegurar a los trabajadores autónomos unas prestaciones equivalentes a las aportaciones realizadas según su capacidad económica, valorada no desde una apreciación subjetiva sino de acuerdo con criterios objetivos.

- Y finalmente, el destierro de la permanente sospecha de fraude que recae sobre el colectivo de trabajadores autónomos.

Por otra parte y teniendo en cuenta sus importantes particularidades, se trata de una forma específica el caso de las empresas familiares, afirmándose que, en este ámbito, pueden adoptarse varias soluciones:

- 1) Atribuir a cada miembro del núcleo familiar, incluido el titular, una base de cotización equivalente al cociente de dividir los ingresos totales por el número de integrantes de la propia empresa familiar.

2) Establecer unas bases de cotización irregulares, en función del tiempo de dedicación de cada uno de los integrantes de la empresa familiar.

Y, 3) fijar a los colaboradores familiares una base de cotización coincidente con la base mínima legalmente establecida.

Por último, en materia de cotización se trata también de una forma especial el supuesto de los trabajadores autónomos que poseen rentas bajas, proponiéndose una exención total y temporal del pago de las cotizaciones, vinculada, no obstante, al inicio de la correspondiente actividad profesional, con el objetivo precisamente de promocionarla.

En este sentido, la propuesta de texto articulado de Estatuto prevé que, dentro del plazo de dos años a partir del inicio de la actividad profesional, los trabajadores autónomos que acreditasen la obtención de unos ingresos brutos anuales inferiores a la cuantía anualizada del salario mínimo interprofesional podrían quedar temporalmente exentos de la obligación de cotizar, en los términos y con las condiciones que legalmente se establezcan.

Asimismo, se propone que la Ley podrá establecer reducciones o bonificaciones de cotización o en las cuotas de Seguridad Social de los trabajadores autónomos jóvenes, de edad madura, mujeres y con discapacidad así como de aquellos otros colectivos en función de las características personales o profesionales del trabajo o de la actividad ejercida.

3ª) Se propone el reconocimiento del derecho del trabajador autónomo a tiempo parcial a afiliarse y darse de alta en el RETA, sobre la base de los siguientes elementos:

- Se partiría de la ficción jurídica de que la jornada de trabajo a tiempo completo de ese trabajador es la correspondiente a la que tuviese prevista, en convenio colectivo, un trabajador por cuenta ajena comparable por razón de la identidad de actividad y, de no existir trabajador comparable, la jornada máxima legal.

- Será preciso definir qué se entiende, en el ámbito del trabajo por cuenta propia, por tiempo parcial, tarea ésta que, en gran medida, exigirá un previo pronunciamiento sobre si esta noción debe o no ir acompañada de límites cuantitativos por arriba (cuyo efecto sería la aplicación al trabajador autónomo de las disposiciones generales) y por abajo (cuya consecuencia sería la exclusión del

RETA, por considerarlo trabajo marginal). Se propone que el trabajo a tiempo parcial ha de estar perimetrado con criterios objetivos de generalizada aplicación: ni puede ser considerado como tal aquél que represente, simplemente, una jornada inferior a la que ejecuta el trabajador por cuenta ajena comparable ni, tampoco, aquél que no mantenga una cierta periodicidad y dedicación.

- Y, como consecuencia de lo anterior, será necesaria la adopción de aquellas medidas de carácter instrumental que garanticen de manera eficiente la seriedad del trabajo a tiempo parcial que se hubiere declarado (por ejemplo, mantenimiento de la jornada durante un determinado período de tiempo).

- Finalmente, la fórmula del trabajo autónomo a tiempo parcial no alteraría la forma de cotizar antes propuesta, que seguiría sustentándose sobre los ingresos brutos obtenidos. Sólo cuando se acreditase que éstos son inferiores a la base mínima de cotización, ésta se podría reducir en la parte correspondiente al menor tiempo de trabajo invertido, parte que podría ser estrictamente proporcional o no.

En concordancia con todo lo anterior, en la propuesta de texto articulado de Estatuto del Trabajador Autónomo se incluye la referencia expresa a que los trabajadores por cuenta propia que ejerzan su actividad a tiempo parcial estarán incluidos, en los supuestos y conforme a las condiciones legalmente establecidas, en el Régimen de Seguridad Social de Trabajadores Autónomos.

4ª) Se propone, asimismo, la gradual recuperación del principio de obligatoriedad en el marco de la acción protectora de los trabajadores autónomos, que podría comenzar de forma inmediata en el ámbito de la incapacidad temporal y posteriormente trasladarse al marco de los riesgos profesionales. Por tanto, con el tiempo tanto la protección por incapacidad temporal como por riesgos profesionales pasarían de ser voluntarias a obligatorias.

5ª) Asimismo, debería afrontarse la jubilación anticipada de los trabajadores autónomos dentro del marco general de la tendencia actual hacia la prolongación de la vida laboral. Y ello, a través de dos vías: a) regulando la jubilación parcial de una forma acorde con la regulación que se hiciese del trabajo autónomo a tiempo parcial; y, b) modificando la disposición adicional 8ª de la LGSS

y estableciendo que la reducción de la edad mínima de jubilación por razones de peligrosidad, penosidad, toxicidad o insalubridad, contemplada en el artículo 161.2 de la LGSS, puede ser también aplicable a los trabajadores autónomos.

A estos efectos, en la propuesta de texto articulado de Estatuto se recoge la obligación de los poderes públicos de promover políticas que incentiven la continuidad en el ejercicio de la actividad profesional, una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación. No obstante, también se prevé que los trabajadores autónomos que reúnan las condiciones establecidas para causar derecho a la pensión de jubilación, con excepción de la edad, deberían poder acceder a la jubilación anticipada en los términos y con las condiciones que reglamentariamente se estableciesen.

6ª) como una novedad ya anunciada se propone la creación de una nueva prestación de Seguridad Social por cese de actividad, cuyo reconocimiento se produciría en dos casos: cuando se diese el efectivo cese de actividad por razones objetivas que impidiesen el desarrollo permanente de la actividad económica y, con una perspectiva muy diferente, en los supuestos de conciliación de la vida laboral y familiar. Corresponderá al legislador determinar los términos de esta nueva prestación, aunque, en todo caso, debería regirse por los principios de contributividad, solidaridad, sostenibilidad financiera y obligatoriedad.

Finalmente, en tal sentido, la propuesta de texto articulado de Estatuto del Trabajador Autónomo establece que se trataría de una prestación temporal por cese de la actividad derivado de una causa objetiva que impidiese la continuidad en el desempeño de aquella. Asimismo esta prestación podría reconocerse con fines de promoción de la conciliación de la vida laboral y familiar y su gestión correspondería a un fondo, que se denominaría “*Fondo de Garantía por cese de actividad*” .

3. Valoración

A nuestro entender y tal y como apuntamos anteriormente, las propuestas recogidas en este informe son muy importantes y, sin duda alguna, deberían llevarse a la práctica lo antes posible, ya que con ello se contribuiría a la actualización –claramente necesaria- y a la mejora de la protección social otorgada al

colectivo, cada vez más importante, de los trabajadores autónomos.

Y con todo ello se contribuiría también a reconocer que, en la actualidad, el régimen de Seguridad Social de los trabajadores autónomos no puede seguir siendo considerado como un simple régimen especial o de segundo grado frente al Régimen General –calificado tradicionalmente como el régimen modelo o tipo- sino un verdadero régimen de Seguridad Social, situado en una posición de igualdad frente a aquél y destinado a un colectivo específico de trabajadores. A nuestro entender, aun cuando la voluntad de equiparación entre ambos regímenes es un elemento importante, también lo es reconocer que nos encontramos ante un modelo de trabajo distinto y, por tanto, necesitado de una regulación completa, eso sí, pero también acorde con sus propias –y particulares- necesidades y características.

No hay duda tampoco que resulta absolutamente necesario e incluso urgente que la regulación del régimen de protección social de los trabajadores autónomos se encuentre no sólo en una norma actualizada –la vigente es de 1970- sino también de rango legal, tal y como se propone en este informe, y que, además, se trate de una regulación ordenada, completa, articulada de forma adecuada y que, sobre todo, recoja las nuevas realidades presentes en este ámbito, como es el caso del trabajo autónomo a tiempo parcial. Regulación, en fin, que, en concordancia con todo ello, debería también incorporar a dicho régimen a la totalidad de los trabajadores por cuenta propia, no como ahora, con independencia de la posible creación de sistemas especiales.

También compartimos la idea de avanzar en la ampliación de la acción protectora dirigida a los trabajadores autónomos, introduciendo la fórmula de la jubilación parcial –otra cosa será la forma de articularla legalmente para evitar fraudes, tal y como está ocurriendo en el marco del trabajo por cuenta ajena- o promocionando la jubilación anticipada (aun cuando no se trate de una figura muy popular a nivel general por sus efectos económicos sobre el sistema de Seguridad Social), así como proponiendo la creación de una nueva prestación por cese de actividad, figura ya existente en algún país europeo y con la que

se cubriría una de las reivindicaciones más clásicas de las asociaciones de trabajadores autónomos.

También nos parece un elemento muy relevante la propuesta de volver a la obligatoriedad en toda la protección ofrecida, lo que implica que, de nuevo, la incapacidad temporal pase a ser obligatoria (tal y como se señala en el propio informe el 95% de los autónomos la tienen cubierta) y que también resulte obligatoria la protección de los riesgos profesionales (supuesto éste más complicado ya que, actualmente, sólo tienen cubiertos esos riesgos aproximadamente el 3% de los autónomos).

Sin embargo, la propuesta de mayor calado, a nuestro entender y tal como señalamos, es la de reformar el sistema de cotización a la Seguridad Social. Reforma que, a nuestro entender, resulta necesaria y que, además, supondría avanzar hacia el modelo actualmente imperante a nivel europeo, con el que se reconocería, además, un dato muy importante pero muy olvidado, que es que el colectivo de trabajadores autónomos es muy diverso en su perspectiva interna no sólo en cuestiones como el tipo de actividad que se desempeña sino también desde la perspectiva de los ingresos que se obtienen. En países como Italia ya se utiliza un sistema como el propuesto en el informe.